



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE**  
**DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO, COMPARATO E INTERNAZIONALE**  
**CURRICULUM DIRITTO PUBBLICO DELL'ECONOMIA**  
**XXXII CICLO FORMATIVO**  
**Anno accademico 2018-2019**

**TESI DI DOTTORATO**

**I fondi strutturali e di investimento europei  
e le politiche di coesione in Italia:  
alcune considerazioni sugli snodi e le criticità del sistema**

*Coordinatore*

Chiar.mo Prof. Fabio **GIGLIONI**

*Tutor Scientifico*

Chiar.mo Prof. Roberto **MICCU'**

*Dottorando*

Dott. Andrea **AMODIO**

*A Valérie*



*“Nei tempi bui, resistere è non consentire menzogne”*

(Albert Camus)

## **ABSTRACT**

*Il dibattito sull'utilità e l'efficacia della politica di coesione europea si è fatto negli ultimi anni particolarmente acceso. La crisi economica e la politica dell'austerità che ne è derivata hanno acuito le spinte nazionalistiche interne agli Stati membri, innescando una forte critica sull'operato delle istituzioni dell'Unione europea e sulla loro reale capacità di realizzare gli obiettivi della convergenza dei territori più poveri del continente.*

*In tale contesto, la ricerca propone di analizzare il complesso e articolato meccanismo di funzionamento dei fondi strutturali e di investimento europei (c.d. fondi SIE) e di verificare come si traducono e realizzano in concreto le politiche di coesione in Italia.*

*In particolare, tale lavoro — dopo una breve introduzione teorica sulla genesi della politica di coesione e sulla sua dimensione tipica di governance multilivello — si pone l'obiettivo di evidenziare gli snodi fondamentali e le criticità più rilevanti della gestione di tali risorse, avendo come focus la chiusura del ciclo programmazione 2007-2013 e l'andamento del ciclo di programmazione 2014-2020.*

*Lo studio prende poi in esame i principi fondamentali che governano la politica regionale (concentrazione, partenariato, programmazione, addizionalità e condizionalità), al fine di vagliarne caratteristiche e peculiarità.*

*Inoltre, l'analisi si sofferma su alcune recenti indagini relative all'impatto della politica di coesione, per verificare gli effetti che, nel corso del tempo, tale politica ha prodotto sui territori interessati.*

*Infine, la ricerca si concentra sul negoziato in corso che sta definendo gli obiettivi e le priorità della futura politica strutturale europea per il periodo di programmazione 2021-2027, per comprendere quali siano i presupposti sui cui si sta costruendo la futura politica di coesione post 2020.*

*La ricerca, in chiave critica, pone l'accento sulla necessità di semplificare e migliorare i meccanismi che regolano il funzionamento della programmazione sia a livello europeo che nazionale.*

*Il rinnovamento e il rilancio della politica strutturale dell'Unione europea — soprattutto per un Paese come l'Italia che presenta forti differenziali di sviluppo al suo interno — appare essenziale per imboccare un percorso sostenibile di crescita nel lungo periodo.*

*Tuttavia una riforma della politica di coesione potrebbe da sola non essere sufficiente.*

*Nel caso dell'Italia l'ingente debito pubblico, la debole crescita, l'elevata pressione fiscale, i bassi livelli di occupazione, le riforme mancate ecc. sono alcuni dei principali fattori che riducono notevolmente le chances di realizzare un'efficace coesione e convergenza delle regioni in maggiore difficoltà di sviluppo.*

*Inoltre sullo sfondo appare sempre più urgente la condivisione di un nuovo patto europeo, che al di là delle visioni nazionalistiche o della politica del rigore sostenuta da alcuni degli Stati membri, tracci una rotta certa sul futuro dell'Unione e, in particolare, sulla sua architettura costituzionale, sulla sua mission istituzionale e sul suo ruolo internazionale.*

## **ABSTRACT**

*In recent years, the debate on the usefulness and the effectiveness of the European cohesion policy has become increasingly heated. The austerity policy deriving from the economic crisis has exacerbated rampant nationalism within the Member States. It triggered strong criticism regarding the actions of the European Union institutions and their real capacity to achieve the objectives of convergence of the poorest territories of the continent.*

*In this context, this paper proposes to analyze the complex and articulated mechanism of the operation of the European structural and investment funds (so called ESIF funds) and to understand how the cohesion policies are translated and implemented concretely in Italy.*

*First, a brief theoretical introduction on the genesis of cohesion policy and its traditional dimension of multi-level governance is presented. Then, the key elements and the most significant criticalities in the management of these resources are analyzed, keeping in mind the closure of the 2007-2013 programming cycle and the progress of the 2014-2020 programming cycle.*

*The study then examines the fundamental principles that govern regional policy (concentration, partnership, planning, additionality and conditionality), in order to evaluate its characteristics and peculiarities.*

*Furthermore, the analysis focuses on some recent investigations related to the effects of cohesion policy, over time, on the territories concerned.*

*Finally, the research focuses on the ongoing negotiation which is defining the objectives and priorities of the future European structural policy for the 2021-2027 programming period in order to understand what are the prerequisites on which the future post-2020 cohesion policy is being built.*

*The research critically evaluates the necessity to simplify and improve the mechanisms which regulate the functioning of the programming cycle both at European and national level.*

*The renewal and revival of the European structural policy appear essential in order to take a sustainable path of growth, in the long term. This is especially true for a country such as Italy with strong development disparities within it.*

*However, a reform of the cohesion policy alone might not be enough.*

*In the case of Italy, the huge public debt, weak growth, high tax burden, low employment levels, missed reforms, etc. are some of the main factors that considerably reduce the chances of achieving an effective cohesion and convergence of the least-developed regions.*

*Furthermore, a new European pact appears ever more imperative. This new pact should go beyond the nationalistic visions or the austerity policies supported by some Member States. It should also give a clear picture about the future of the EU and, in particular, its constitutional architecture, its institutional mission and its international role.*

## INDICE

### INTRODUZIONE

1. Oggetto e contesto della ricerca. ....	10
2. Metodo, struttura e finalità della ricerca. ....	13

### CAPITOLO I

#### **IL SISTEMA DEI FONDI STRUTTURALI E DI INVESTIMENTO EUROPEI E LE POLITICHE DI COESIONE IN ITALIA**

1. Premessa.....	16
2. La <i>Landesblindheit</i> e la nascita della politica regionale. ....	19
3. L'istituzionalizzazione della politica di coesione. ....	24
4. La politica di coesione nella dimensione della <i>multilevel governance</i> . ....	31
5. I fondi strutturali e di investimento europei e la politica di coesione. ....	39
6. Il ciclo di programmazione 2007-2013, obiettivi, priorità e dotazione iniziale.....	44
6.1. La regola “dell’n+2”, il ritardo accumulato nell’utilizzo delle risorse e la conseguente rimodulazione degli interventi per le politiche di coesione. ....	48
6.2. La chiusura del ciclo di programmazione: la corsa alla spesa delle risorse europee, il ricorso agli strumenti di flessibilità e il rinvio degli interventi non completati. ....	58
7. Il ciclo di programmazione 2014-2020: finalità e cornice normativa. ....	67
7.1. Le risorse europee per le politiche di coesione. ....	71
7.2. Le risorse nazionali per le politiche di coesione.....	75
7.3. Uno sguardo d’insieme sulla dotazione complessiva e sullo stato di attuazione della programmazione 2014-2020.....	83

### CAPITOLO II

#### **I PRINCIPI DEL SISTEMA DEI FONDI STRUTTURALI E DELLE POLITICHE DI COESIONE**

1. Premessa.....	91
2. Il principio di concentrazione: geografica, settoriale, tematica e temporale. La necessità di una sintesi. ....	92

3. Il principio del partenariato e il <i>Codice europeo di condotta sul partenariato</i> . La ricerca di un equilibrio tra partecipazione ed efficacia delle politiche di coesione.....	100
4. Il principio della programmazione. L'esigenza di una semplificazione e razionalizzazione dei documenti programmatori. ....	109
5. Il principio di addizionalità. Le finalità del cofinanziamento nazionale e le criticità delle politiche strutturali ordinarie. ....	124
6. Le condizionalità <i>ex ante</i> , macroeconomica ed <i>ex post</i> . Il bilanciamento degli interessi tra equilibrio finanziario e l'obiettivo della convergenza.....	131

### CAPITOLO III

#### **ALCUNI SPUNTI SULLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO DELLE POLITICHE DI COESIONE IN EUROPA E IN ITALIA**

1. Premessa.....	144
2. La politica regionale nei dati e nelle valutazioni della Commissione europea: le principali evidenze della <i>Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale</i> . Gli effetti sul PIL, l'occupazione e gli investimenti pubblici. ....	146
2.1. Segue... La rilevanza della qualità della <i>governance</i> e delle istituzioni. ....	153
3. I risultati di alcune recenti valutazioni indipendenti sull'impatto della politica di coesione. La dimensione europea: l'influenza della diversa intensità del sostegno finanziario, del capitale territoriale e della maggiore complessità della politica regionale. ....	157
3.1 Segue ... La dimensione nazionale: l'effetto sostituzione dei fondi europei nella spesa per investimenti, la rilevanza della qualità istituzionale a livello locale e i riflessi degli altri fattori endogeni ed esogeni che incidono sulla politica di coesione. ....	164
4. Alcune considerazioni conclusive sull'efficacia delle politiche regionali.....	170

### CAPITOLO IV

#### **II NEGOZIATO SULLA PROGRAMMAZIONE 2021-2027 E LA RICERCA DI UN NUOVO EQUILIBRIO ISTITUZIONALE, POLITICO ED ECONOMICO DELL'UNIONE EUROPEA**

1. Premessa.....	176
2. I principi ispiratori e le linee guida del futuro bilancio pluriennale 2021-2027. ....	180
3. Le priorità e le scelte emergenti per la politica di coesione <i>post 2020</i> .....	183
4. I saldi della proposta della Commissione per il nuovo <i>Quadro finanziario pluriennale 2021-2027</i> . ....	190
5. La posizione negoziale dell'Italia. ....	200

6. Quale assetto istituzionale e quale futuro per la politica di coesione <i>post</i> 2020?.....	207
--	-----

<b>CONCLUSIONI</b> .....	212
--------------------------	-----

## **BIBLIOGRAFIA**

Monografie.....	235
Articoli.....	242
Documentazione .....	251



*La tesi è stata aggiornata ai dati e alle informazioni disponibili fino al 26 gennaio 2020.*

## INTRODUZIONE

### **1. Oggetto e contesto della ricerca.**

La presente ricerca<sup>1</sup> — dedicata ai fondi strutturali e di investimento europei (c.d. fondi SIE) e alle politiche di coesione in Italia — scaturisce dal desiderio di approfondire, in un momento di forte crisi di identità del progetto europeo, un tema di particolare centralità e attualità il cui destino appare essere intimamente legato al futuro dell'Unione.

Dal punto di vista temporale questo lavoro ha incrociato due fortunate coincidenze. La prima è stata rappresentata dall'opportunità di studiare questo tema nel momento in cui diverse fasi di differenti cicli della programmazione europea prendevano forma o andavano a definirsi.

In questo senso, particolarmente interessante è stato seguire, quasi in simultanea, il lungo percorso di chiusura del ciclo di programmazione passato (2007-2013), il lento avvio e il difficoltoso svolgimento di quello in corso (2014-2020), nonché il complesso negoziato e i diversi progetti presentati dalla Commissione europea che stanno gettando le basi della politica di coesione del prossimo futuro (2021-2027).

La seconda circostanza fortuita è stata rappresentata dall'occasione di poter esaminare la materia anche da un punto di vista pratico, in quanto, nel corso del periodo di dottorato, la mia Amministrazione di appartenenza, mi ha affidato un incarico di controllo di primo livello su dei Programmi operativi nazionali (PON) che coinvolgevano alcune istituzioni scolastiche.

La possibilità di verificare “sul campo” come vengono resi operativi alcuni dei progetti finanziati dall'Unione europea è stato un valore aggiunto allo studio teorico, che mi ha permesso di comprendere meglio — con specifico riguardo agli aspetti di natura amministrativa e contabile — il funzionamento della macchina burocratica deputata all'attuazione delle politiche strutturali e le relative problematiche.

---

<sup>1</sup> L'Autore della presente tesi di dottorato è Avvocato e Funzionario amministrativo/giuridico legale e contabile del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, attualmente in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Le osservazioni e le opinioni ivi contenute sono espresse a titolo personale e non rappresentano o impegnano l'Amministrazione di appartenenza e quella in cui si presta servizio.

Come è noto i fondi SIE assorbono circa un terzo del bilancio comune europeo e concorrono con le proprie risorse ad attuare la politica di coesione economica, sociale e territoriale al suo interno.

Lo scopo ultimo di tale politica — anche denominata, per tale motivo, politica regionale — è quello di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle regioni del continente europeo, favorendo la convergenza delle regioni più svantaggiate e supportando con appositi stanziamenti le zone rurali e quelle interessate da una transizione industriale, nonché quei territori che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, come quelli delle zone insulari, transfrontaliere e di montagna.

Tali fondi costituiscono per gli Stati membri dell'Unione una rilevante fonte di sussidio per le proprie politiche pubbliche perché, in virtù del principio di addizionalità, si aggiungono alle risorse nazionali dirette al sostegno della crescita delle aree maggiormente depresse e in ritardo di sviluppo.

Tuttavia il dibattito sull'utilità e l'efficacia della politica regionale europea si è fatto negli ultimi anni particolarmente acceso.

Da una parte c'è chi sottolinea come, dopo oltre trent'anni di politiche di coesione e rilevanti quantità di risorse impiegate, non si siano realizzati — in molti territori dell'Unione europea — apprezzabili risultati in termini di convergenza.

Dall'altra c'è chi oppone che le risorse della politica di coesione hanno svolto, soprattutto nei periodi di recessione, un'indispensabile funzione suppletiva degli investimenti pubblici degli Stati membri (per quanto tale funzione sia anomala, come si dirà meglio nel seguito della ricerca, rispetto all'indicazione dei Trattati), contribuendo comunque a ridurre in maniera significativa gli effetti delle instabilità finanziarie nelle aree svantaggiate, che altrimenti sarebbero stati ancor più disastrosi.

Di fatto, al di là delle diverse opinioni in merito, la crisi economica scoppiata nel 2008 e il regime di *austerity* sui conti pubblici che ne è derivato hanno acuito le spinte nazionalistiche interne agli Stati membri, innescando una forte critica sull'operato delle istituzioni dell'Unione europea e sulla loro reale capacità di realizzare compiutamente gli obiettivi della politica regionale.

Le vicende legate alla *Brexit*, pur con tutte le peculiarità del caso specifico, sono sicuramente l'esempio più emblematico di un malessere generalizzato che sta interessando il vecchio continente e che mette in discussione non solo le politiche strutturali, ma anche la stessa esistenza di quell'Unione europea che conosciamo oggi.

In questo senso, anche la politica regionale — che è giusto ricordarlo è espressione, prima ancora delle istituzioni europee, degli indirizzi politici degli Stati membri — appare in una profonda crisi e alla ricerca di un nuovo equilibrio tra le opposte esigenze emergenti.

Nel corso del tempo, infatti, con l'allargamento dell'Unione europea fino a 28 Stati membri, sono aumentate le asimmetrie economiche e politiche esistenti tra i diversi Paesi, specie tra quelli appartenenti all'Est Europa e quelli dell'Eurozona.

Pertanto, è profondamente mutata non solo la consistenza finanziaria delle risorse strutturali, ma anche l'estensione territoriale della copertura della politica regionale e di conseguenza i bisogni da soddisfare.

Inoltre sono stati ampliati gli obiettivi perseguiti dalla politica di coesione che hanno abbracciato, oltre la convergenza delle regioni in ritardo di sviluppo, anche altre priorità quali la tutela dell'ambiente, la salvaguardia del clima, lo sviluppo delle nuove tecnologie ecc.

Ciò ha comportato una crescente complessità della programmazione e delle sue regole, nonché una maggiore e più composita articolazione delle modalità di finanziamento, dei sistemi di rendicontazione, dei meccanismi di controllo e monitoraggio, che richiedono tempi di attuazione degli interventi molto più lunghi e maggiori competenze organizzative, amministrative e gestionali dei programmi.

Con specifico riferimento, poi, al caso dell'Italia l'implementazione della politica regionale appare ancora più problematica.

Infatti, la persistenza di condizioni macroeconomiche sfavorevoli (come l'ingente debito pubblico, la debole crescita, l'elevata pressione fiscale, i bassi livelli di occupazione ecc.) condizionano in modo negativo gli effetti dell'impiego delle risorse europee e nazionali finalizzate alla coesione economica, sociale e territoriale.

Inoltre, l'attuazione degli interventi strutturali si scontra con una serie di numerose criticità di carattere organizzativo e gestionale delle istituzioni preposte.

Tali fattori costituiscono, in particolare, i nodi principali e irrisolti della mancata convergenza delle regioni del Mezzogiorno che restano non solo le regioni maggiormente arretrate della Penisola italiana, ma anche, complessivamente nel loro insieme, con i loro venti milioni di abitanti, la più grande area in ritardo di sviluppo d'Europa.

## 2. Metodo, struttura e finalità della ricerca.

Il metodo di ricerca utilizzato è prevalentemente di carattere giuridico-economico, con un'attenzione dedicata non solo all'analisi e all'interpretazione dei principi generali e delle principali fonti normative di riferimento, ma anche, parallelamente, alla considerazione e valutazione degli effetti economici e delle implicazioni, sociali e istituzionali, che la politica regionale produce.

Nello specifico, questo lavoro si pone l'obiettivo di rispondere a quattro quesiti principali e, a ognuno di essi, è sostanzialmente dedicato un apposito capitolo della tesi.

Il primo capitolo si pone l'intento di fornire una sintetica descrizione del funzionamento dei fondi strutturali e di investimento europei e delle politiche di coesione in Italia, avendo come *focus* la chiusura del ciclo programmazione 2007-2013 e l'andamento del ciclo di programmazione 2014-2020.

In particolare, in questa parte della ricerca — dopo aver ripercorso la genesi e la successiva istituzionalizzazione della politica regionale e aver esaminato, dal punto di vista teorico, la sua tipica dimensione di *governance* multilivello — ci si chiede, sotto l'aspetto quantitativo, quanto è stato speso dei finanziamenti disponibili per le politiche di coesione e come sono state impiegate tali risorse nei suddetti periodi.

Una peculiare attenzione è dedicata alla cornice normativa di riferimento, alle regole generali di organizzazione dei fondi, agli strumenti di flessibilità e ai meccanismi di rinvio degli interventi, nonché, più in generale, agli andamenti gestionali dei suddetti due cicli di programmazione, avendo riguardo agli ultimi dati disponibili.

Il secondo capitolo si occupa, invece, dei principi generali e delle criticità che governano il sistema dei fondi strutturali e della politica di coesione.

Come è noto i fondi strutturali sono basati su alcuni principi fondamentali che costituiscono ancora oggi, con qualche adattamento intervenuto nel corso del tempo, i pilastri portanti dell'intera architettura regolamentare di tale sistema di finanziamento.

Si tratta dei principi di concentrazione, partenariato, programmazione e addizionalità, a cui si aggiunge, a partire dal ciclo di programmazione 2000-2006, quello della condizionalità (che nell'attuale periodo di programmazione 2014-2020 ha assunto tre diverse declinazioni: condizionalità *ex ante*, macroeconomica ed *ex post*).

L'analisi che si presenta, partendo proprio da quelle che possono definirsi le “pietre d'angolo” della politica regionale europea, cerca di capire quali siano le principali caratteristiche e specificità del sistema dei fondi strutturali e delle politiche di coesione dell'Unione.

Lo scopo è quello di fornire un quadro di insieme circa la loro portata applicativa e i relativi riflessi che esplicano sull'attuazione degli interventi, descrivendo per grandi linee come essi si innestano nel contesto della regolamentazione dei fondi SIE e più in generale nella costruzione delle politiche strutturali europee, sottolineando alcune delle principali problematiche che sembrano emergere dalla loro applicazione e interpretazione e mettendo in risalto le criticità che appaiono ancora irrisolte.

Diversamente, il terzo capitolo è dedicato agli effetti che le politiche di coesione hanno avuto nel corso del tempo sul tessuto economico, sociale e territoriale dell'Unione europea e, in particolare, in Italia.

In sostanza, ci si chiede se dopo oltre tre decenni di finanziamenti strutturali, l'impatto della politica regionale abbia apportato dei benefici concreti ai territori che ne hanno beneficiato o se, invece, non ci siano stati, nonostante le cospicue risorse impiegate, risultati significativamente apprezzabili.

Sul punto va avvertito da subito che, sebbene esista una letteratura economica copiosa sul tema, gli approcci metodologici utilizzati hanno portato a conclusioni non sempre univoche e condivise sulla validità e l'efficacia delle rilevazioni effettuate.

D'altronde trattandosi di analisi di tipo qualitativo risulta più difficile e opinabile la scelta e la taratura dei dati e degli elementi da considerare.

La sintesi che si propone su questo argomento prende a riferimento sia i risultati delle più recenti e analitiche valutazioni della Commissione europea contenute nella *Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale* del 2017 e sia alcuni studi e contributi indipendenti raccolti in un'interessante pubblicazione edita dall'Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica del 2018.

Il quarto capitolo si focalizza, infine, sul negoziato che è stato avviato per la definizione del prossimo ciclo di programmazione 2021-2027.

In sostanza, in questa parte del lavoro, ci si chiede quali siano i presupposti sui cui si sta costruendo il nuovo ciclo di programmazione *post* 2020 e soprattutto se essi possono rappresentare un punto di effettiva svolta per il futuro delle politiche di coesione.

In particolare, sono esaminati i principi ispiratori, le linee guida e la dotazione finanziaria del futuro progetto di bilancio pluriennale 2021-2027, le priorità e le scelte emergenti che sono stati posti dalla Commissione europea alla base della futura politica regionale, nonché la posizione negoziale dell'Italia rispetto alle suddette proposte.

La tesi si chiude con delle considerazioni conclusive che, partendo dalle principali risultanze delle analisi svolte, propongono alcune valutazioni e riflessioni sul complesso sistema dei fondi strutturali e sulle prospettive future della politica di coesione dell'Unione,

facendo un particolare riferimento al caso italiano e alle sue molteplici peculiarità, ma anche al tema più generale — intimamente connesso alla politica regionale — rappresentato dall'evoluzione del processo di integrazione europea.

## CAPITOLO I

### **IL SISTEMA DEI FONDI STRUTTURALI E DI INVESTIMENTO EUROPEI E LE POLITICHE DI COESIONE IN ITALIA**

#### **1. Premessa.**

Questo capitolo costituisce la premessa logica e necessaria per lo sviluppo dei successivi capitoli della presente ricerca.

Il suo scopo principale è quello di descrivere – per grandi linee – come funziona il complesso e articolato sistema dei fondi strutturali e di investimento europei (c.d. fondi SIE) avendo come *focus* la chiusura del ciclo programmazione 2007-2013 e l'andamento del ciclo di programmazione 2014-2020.

In particolare, in questa parte della ricerca ci si chiede, dal punto di vista quantitativo, quanto effettivamente è stato speso dei finanziamenti disponibili per le politiche di coesione e come sono state impiegate tali risorse.

Come è noto, i fondi strutturali e di investimento europei sono strumenti finanziari che concorrono ad attuare la politica di coesione denominata anche “politica regionale” dell’Unione europea<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> La dottrina si è ampiamente occupata dell'argomento e, pertanto, la letteratura in materia è vastissima. Senza alcuna pretesa di completezza si segnalano, tra gli altri, i seguenti contributi: ANGIOLI S., *Elementi di politica regionale comunitaria alla luce della riforma dei fondi strutturali prevista dall'Atto Unico Europeo*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1988; FLORIO M. – ROBOTTI L., *Valutazione della spesa regionale e riforma dei fondi strutturali CEE*, Bologna, 1993; DASSI A., *Fondi strutturali, interventi finanziari e di sostegno*, in Draetta U. (a cura di), *Elementi di diritto comunitario*, Milano, 1995; AA.VV., *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Predieri A. (a cura di), Milano, 1996; MONTI L., *I fondi strutturali per la coesione europea*, Roma, 1996; BRUZZO A., *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*, Padova, 2000; MONTI L., *Politiche di sviluppo e fondi strutturali*, Roma, 2000; SAPIENZA R., *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna, 2000; BALBONI E., *Il principio della coesione economica e sociale nell'ordinamento comunitario e nella recente esperienza dell'Unione*, in De Siervo U. (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Bologna, 2001; BALDI C. E. - FELISATI M. - LLOYD STEVENS R., *Come accedere ai Fondi comunitari. Le modalità di partecipazione ai finanziamenti europei a favore delle imprese*, Milano, 2001; BUZZACCHI C., *Le politiche comunitarie e il principio della coesione economica e sociale*, in De Siervo U. (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Bologna, 2001; CANOVA A. - GIANGRECO E. F., *I fondi strutturali. Come finanziarsi in Europa per fare impresa*, Milano, 2001; CLARONI A., *Le politiche di coesione*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale, IV, La disciplina dell'economia*, Milano, 2003; FUNARO E., *I fondi strutturali 2000-2006: programmi e prospettive*, Soveria Mannelli (CZ), 2003; CAMAGNI R., *Le ragioni della coesione territoriale: contenuti e possibili strategie di policy*, in *Scienze regionali*, n. 2/2004; ANNESI M., *La “costituzionalizzazione” della coesione economica, sociale e territoriale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2005; LEONARDI, R., *Cohesion Policy in the European Union: The Building of Europe*, New York, 2005; VIESTI G. - PROTA F., *Le*



Essi, infatti, costituiscono uno dei principali strumenti dell'Unione europea per ridurre il divario esistente tra le regioni più ricche e quelle più povere e per realizzare il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale al suo interno.

Tali fondi costituiscono per gli Stati membri dell'Unione una rilevante fonte finanziaria addizionale per le proprie politiche pubbliche, perché si affiancano alle risorse nazionali

---

*politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, 2005; MONTI L., *L'Europa delle Regioni*, Roma, 2005; PROFETI S., *La politica di coesione in Europa*, in Fargion V., Morlino L., Profeti S. (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Bologna, 2006; ROTILIO A. - ALFANO F. - RASCHELLA S., *I fondi strutturali e le politiche del territorio*, Macerata, 2006; COPPOLA G. - DESTEFANIS S., *Fondi strutturali, produttività e occupazione. Uno studio sulle regioni italiane*, *Rivista di economia e statistica del territorio*, n. 2/2007; LOGROSCINO P., *Spazi macroterritoriali e coesione. Premesse di comparazione costituzionale*, Cavallino (LE), 2007; DI STEFANO A., *Coesione e Diritto nell'Unione Europea. La nuova disciplina dei fondi strutturali comunitari nel regolamento 1083/2006*, Catania, 2008; LOGROSCINO P., *Governare le differenze*, Bari, 2008. AIELLO F. - PUPO V., *L'impatto dei Fondi Strutturali in Italia*, Università della Calabria, *working paper* n. 1/ 2009; AIELLO F. - PUPO V., *L'impatto della politica regionale dell'Unione Europea. Uno studio sulle regioni italiane*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, n. 14(3)/2009; BRUNO E., *Coesione europea e finanza per l'impresa. Strategie di approccio e di gestione del sistema degli incentivi*, Milano, 2009; CARDUCCI M. - LOGROSCINO P., *Asimmetrie e coesione territoriale interna*, in Cantaro A. (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione. L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2010; SPAGNUOLO F., *La politica di coesione nel diritto dell'integrazione amministrativa europea*, Napoli, 2010; AA.VV., *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Colombini G. (a cura di), Napoli, 2011; MANGIAMELI S., *Il disegno istituzionale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 2/2011; VAROTTO M., *Le nuove risorse e i nuovi programmi dell'Unione europea dal 2014 al 2020*, in *Azienditalia*, n. 11/2011; VINCI F., *L'efficacia dei fondi strutturali europei. Processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell'azione pubblica*, Milano, 2013; ANTONELLI A., *I finanziamenti della comunità europea*, Mantova, 2013; BELLOMO G., *Politica di coesione europea e fondi Sie nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2014; CAPPELLO M., *Guida ai Fondi Strutturali Europei 2014-2020*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2014, pag. 31; DI SCIASCIO A. F., *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali*, Torino, 2014; DOMORENOK E., *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, in *Istituzioni del federalismo* n. 3/2014; NOTARMUZI C., *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6/2014; TORTORELLA W., *I Fondi Strutturali tra i blocchi del patto e tecnoburocrazie*, in *www.forumpa.it*, 2014; VIESTI G. - LUONGO P., *I fondi strutturali europei: alcune lezioni dall'esperienza italiana*, in *Strumenti RES*, febbraio 2014; AA.VV., *Dalla strategia di Lisbona ad Europa 2020*, Decaro M. (a cura di), Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 2015; BOSCARIOL G. P., *Politiche di coesione 2014-2020 e "governance"*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2/2015; CAMERLENGO Q., *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *Rivista AIC*, 2015; VIESTI G., *Perché la spesa dei fondi strutturali è così lenta?*, in *Strumenti RES*, febbraio 2015; AA.VV., *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Piattoni S. - Polverari L. (a cura di), Cheltenham, 2016; BECKER S.O. - EGGER P.H. - VON EHRLICH M., *Effects of EU regional policy: 1989-2013*, University of Warwick, n. 271/2016; PETRAGLIA C. - PIERUCCI E., *Fu vera convergenza? Le politiche di coesione e le periferie dell'Unione*, in *EyesReg*, n. 6(1)/2016; PORTALURI P., *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in *federalismi.it*, n. 22/2016; BONIFAZI A. - GIANNETTI A., *Finanziare l'impresa e le professioni con i fondi europei*, Milano, 2017; CENTURELLI G., *L'attuazione della programmazione dei fondi strutturali 2014-2020: riflessioni, novità e prospettive*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2017; SUMIRASCHI C., *La sfida della programmazione comunitaria: i Programmi Operativi 2014-2020 alla prova dell'attuazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2017; COPPOLA G. - DESTEFANIS S. - MARINUZZI G. - TORTORELLA W., *European Union and nationally based cohesion policies in the Italian regions*, in *Regional Studies*, 2018.

finalizzate al sostegno della crescita delle aree maggiormente depresse e in ritardo di sviluppo.

Tuttavia, nell'immaginario collettivo, anche per via di una rappresentazione a volte forviante fornita dai *mass media*, tali fondi sono di sovente considerati semplicemente come “un’opportunità mancata”, perché, a seconda dei diversi punti di vista, o si ritiene che non siano completamente impiegati (con il conseguente disimpegno e onere di restituzione dei fondi inutilizzati) o si crede che siano spesi in modo poco utile, generando, in entrambi i casi, l’idea assai comune, di essere una cospicua e inesauribile fonte di spreco di danaro pubblico.

Non è una coincidenza che anche nella contrapposizione — negli ultimi anni divenuta particolarmente accesa — tra euro-fanatici ed euro-scettici viene spesso utilizzato, a fasi alterne, questo tema dello “spreco dei finanziamenti europei” per accreditare la bontà delle rispettive tesi<sup>3</sup>.

I primi, infatti, sostengono non di rado che i finanziamenti messi a disposizione dall’Unione europea non siano interamente utilizzati e, quando lo sono, non lo siano adeguatamente, esclusivamente per l’incapacità della classe politica e dirigente di programmare, gestire e amministrare queste importanti risorse pubbliche.

I secondi, invece, evidenziano che il nostro Paese è sostanzialmente in linea con gli altri Stati membri circa l’uso dei fondi, sottolineando prevalentemente l’inadeguatezza del sistema di finanziamento dei fondi europei nel suo complesso, perché ancorato a privilegiare le politiche dell’*austerità*, piuttosto che il principio di solidarietà tra Stati<sup>4</sup>.

Invero, a parere di scrive, in tutte queste affermazioni risiede solo una parte di verità.

Il meccanismo organizzativo che sovrintende ai fondi strutturali, le modalità di attuazione della programmazione, l’efficacia e l’impatto della politica di coesione risultano essere

---

<sup>3</sup> Sul punto cfr. anche le osservazioni di POLLIO SALIMBENI A., *Fondi europei 2021-2027. Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio UE*, 2018, pag. 6. L’autore ritiene che la politica di coesione sia «Una leva che funziona tuttora ed è potente non solo dal punto di vista economico e sociale, ma anche dal punto di vista politico: nessuno, neppure gli euroscettici ed eurofobici più estremisti, vuole rimettere in discussione la politica di coesione. Casomai, si continua a “prendere” da “Bruxelles” senza dare in cambio ciò che è giusto: è la comoda situazione in cui si sono collocati gli Stati del Gruppo di Visegrad (Polonia, Slovacchia, Repubblica Ceca e Ungheria), beneficiari netti di risorse comunitarie, ma chiusi alla ripartizione dei migranti con diritto di asilo».

<sup>4</sup> Alcuni spunti fortemente critici sulla politica di coesione e sulle scelte economiche dell’Unione europea sono rinvenibili in BALDI C. E., *Per un’Europa possibile. Libro nero dei Fondi strutturali*, Napoli, 1997; BAGNAI A., *Il tramonto dell’Euro*, Reggio Emilia, 2012; BARRA CARACCILO L., *Euro (e o?) democrazia costituzionale*, Roma, 2013; PERROTTI R. - TEOLDI F., *Il disastro dei fondi strutturali europei*, in *www.lavoce.info*, 2014; CANFORA L., *È l’Europa che ce lo chiede! Falso!*, 2013; BARRA CARACCILO L., *La Costituzione nella palude*, Reggio Emilia, 2015; GIACCHÈ V., *Titanic Europa*, Reggio Emilia, 2012; RAMPONI R., *Finanziamenti Comunitari*, Reggio Emilia, 2016.

fenomeni complicati, sui quali influiscono molti fattori e di natura estremamente eterogenea<sup>5</sup>.

Nelle pagine e nei capitoli che seguono si proverà a rendere conto degli aspetti principali di tale complessità, cercando, in maniera obiettiva e facendo riferimento, per quanto possibile, a dati puntuali, di rifuggire dai facili fraintendimenti e dalle più comuni suggestioni.

L'analisi prenderà le mosse da una sintetica ricostruzione di come dall'originaria "cecità regionale" è successivamente nata l'esigenza di istituzionalizzare la politica di coesione nei Trattati.

Inoltre, si tenterà di delineare, dal punto di vista teorico, i caratteri salienti della sua tipica dimensione di *governance* multilivello, mettendo in evidenza pregi e i difetti di un siffatto sistema di definizione delle decisioni e di implementazione degli interventi.

I successivi paragrafi, invece, dopo un breve inquadramento di carattere generale relativo ai singoli fondi strutturali, saranno specificamente dedicati alla descrizione della cornice normativa di riferimento dei due periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020.

L'attenzione sarà focalizzata, in particolare, sulle regole generali di organizzazione dei fondi, sugli strumenti di flessibilità e sui meccanismi di rinvio degli interventi finalizzati a evitare il disimpegno delle risorse, nonché, più in generale, sugli andamenti gestionali dei suddetti due cicli di programmazione.

## **2. La *Landesblindheit* e la nascita della politica regionale.**

L'integrazione europea è un fenomeno in continua evoluzione: un fatto politico alla ricerca di un continuo equilibrio istituzionale e di una relativa legittimazione giuridica<sup>6</sup>.

Come è stato giustamente osservato in dottrina si tratta a ben vedere di un potere pubblico programmaticamente in divenire, perché da un lato mira, partendo da un'integrazione di tipo economico, a realizzare un'unione di tipo politico e, dall'altro, combina elementi di internazionalità e sovranazionalità, dando luogo a una particolare forma di composizione di distinte comunità<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Sul punto cfr. DOMORENOK E., *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, in *Istituzioni del federalismo* n. 3/2014, pag. 543 e ss.

<sup>6</sup> Per un'accurata analisi dell'integrazione europea con riferimento al diritto costituzionale italiano si veda MANGIAMELI S., *Integrazione europea e diritto costituzionale*, Milano, 2001.

<sup>7</sup> Sul punto cfr. BATTINI S., *L'Unione europea quale originale potere pubblico*, in Chiti M. P. (a cura di) *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2014, pag. 4 e ss.

Tra l'altro questo processo era (ed è) complicato dalla compresenza di differenti forme di Stato: «*Stati federali (Germania, Austria e Belgio); Stati regionali (Spagna e Italia); Stati con Regioni autonome dotate di poteri legislativi solo in alcune parti del territorio (Portogallo, Regno Unito, Finlandia); Stati unitari con un decentramento amministrativo più o meno accentuato*», a cui si accompagna una forte differenziazione «*in termini di poteri e risorse, tra le circa 92.500 autorità pubbliche territoriali sub-statali presenti nelle differenti esperienze giuridiche costituzionali*»<sup>8</sup>.

Questa profonda frammentazione è stata probabilmente all'origine di quel fenomeno che la dottrina tedesca ha denominato *Landesblindheit* (“cecità federale”) e da altri tradotto anche con il termine anglosassone *regional blindness* (“cecità regionale”), vale a dire l'iniziale disinteresse della Comunità europea nei confronti degli enti *sub-statali*<sup>9</sup>.

Ai suoi albori, infatti, l'impostazione comunitaria era sostanzialmente di matrice internazionalistica e, pertanto, i rapporti giuridici dell'ordinamento europeo erano fondati essenzialmente sulla relazione Comunità-Stati membri, dove quest'ultimi erano i veri *dominus* dei Trattati e gli unici soggetti destinatari del diritto comunitario<sup>10</sup>.

Inoltre, occorre considerare che, tra gli Stati fondatori della Comunità europea, solo la Germania aveva una chiara struttura federale (*Länder*), mentre Paesi come l'Italia e il Belgio,

---

<sup>8</sup> Cfr. SIMONATO A., *Multilevel Governance, profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*, Padova, 2016, pag. 11.

<sup>9</sup> L'espressione “*Landesblindheit*” appartiene a Hans Peter Ipsen. Sul punto cfr. IPSEN H.P., *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in E. Von Caemmerer - W. Hallstein (a cura di), *Probleme des Europäischen Recht. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65 Geburtstag*, Frankfurt am Main, 1966, pag. 248 e ss. Si veda anche D'ATENA A., *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, n. 6/1998, pag. 1401 e ss.; FALCON G., *La “cittadinanza europea” delle Regioni*, in *Le Regioni* n. 2/2001, pag. 329 e ss.

<sup>10</sup> In merito cfr. IPSEN H.P., *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1972, pag. 196 e ss. L'autore parla, nello specifico di “*Zweckverband funktioneller Integration*”. In sintesi, in dottrina, sono state avanzate diverse teorie per spiegare il processo di integrazione europea: la teoria c.d. federalista vede nella costituzione di uno Stato federale europeo la naturale evoluzione di tale processo di integrazione, con la rinuncia di una parte di sovranità da parte degli Stati membri in favore della costituenda entità sovranazionale; la teoria c.d. intergovernativa o confederalista, sostiene, invece, un modello di cooperazione tra gli Stati membri in settori limitati e a contenuto tecnico, senza la finalità di una costituzione di un autonomo Stato federale e, dunque, senza intaccare, in misura significativa, la loro sovranità; la teoria c.d. funzionalista, infine, propende per un graduale trasferimento delle funzioni in determinati e circoscritti settori (c.d. coordinamento settoriale), con l'individuazione di apposite istituzioni comuni (indipendenti dagli Stati e preposte alla gestione delle politiche e delle relative risorse) e con la finalità di giungere, partendo da un'integrazione di tipo economico (mediante il c.d. effetto di *spillover*), a un'integrazione di tipo politico. Per una ricostruzione del costituzionalismo europeo e dei diversi approcci della dottrina all'integrazione europea si rinvia, tra gli altri, a MICCU' R., *Il costituzionalismo europeo e la sfida delle identità costituzionali nazionali*, in AA.VV. *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010, pag. 1601 e ss.

che pur tendevano verso una struttura di tipo regionale, avrebbero realizzato il loro decentramento istituzionale e amministrativo solo molti anni più tardi<sup>11</sup>.

Dunque, sebbene i Trattati istitutivi<sup>12</sup> avevano attribuito alla Comunità europea numerose competenze in materie che negli ordinamenti statali erano affidate a entità *sub-statali*, di fatto, queste, almeno all'avvio del percorso di integrazione europea, non potevano rivendicare né una partecipazione ai processi decisionali che si svolgevano in sede sovranazionale né, tanto meno, la possibilità di adire le istituzioni della comunità, in sede giurisdizionale, per la tutela dei propri interessi e competenze<sup>13</sup>.

La dottrina ha descritto efficacemente questa situazione come “effetto sogliola”, proprio a sottolineare l'impossibilità delle regioni di partecipare al *decision making* comunitario per via dello schiacciamento istituzionale delle articolazioni territoriali tra lo Stato nazionale e la Comunità<sup>14</sup>.

In definitiva, la Comunità economica europea (CEE), pur avendo previsto sin dalla sua nascita l'istituzione del Fondo sociale europeo (FSE), del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), vedeva le regioni solo in senso economico – o meglio come aree di intervento con caratteristiche socio-economiche omogenee – intendendo il regionalismo come funzionale al raggiungimento degli obiettivi delle proprie politiche generali di sviluppo<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Come è noto in Italia il processo istitutivo delle regioni a statuto ordinario si completa nel 1970. Nello stesso periodo il Belgio istituisce tre Regioni e tre Comunità dotate di una pluralità di competenze, completando la propria transizione verso un Stato di tipo federale solo nel 1993. Sul punto cfr. D'ATENA A., *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005, pag. 213 e ss.; BILANCIA P. - PIZZETTI F. G., *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2005, pag. 249 e ss.; IURATO G., *L'Unione Europea e la rappresentanza territoriale regionale*, in *Le Regioni* n. 4/2006, pag. 679 e ss.; PUPO V., *L'impatto dei Fondi strutturali: una rassegna della letteratura*, in *Rivista economica del Mezzogiorno* 1-2/2004, Il Mulino, pag. 105 e ss.

<sup>12</sup> La stipula del primo Trattato europeo riguarda la creazione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), entrato in vigore nel luglio 1952. Con esso si realizza la prima Europa sovranazionale con cui sei Stati (Francia, Germania, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo) rinunciano, seppur nel solo settore della produzione e commercializzazione del carbone e dell'acciaio, a una parte della loro sovranità. Successivamente, nel marzo 1957, gli stessi Stati firmano a Roma i c.d. Trattati di Roma, con cui sono state istituite la Comunità economica europea (CEE), con l'intento di dare vita a un mercato comune basato sulla libera circolazione di merci, persone, servizi, e capitali, e la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM) con lo scopo uniformare le regole per lo sviluppo e la sicurezza in campo civile di tale fonte di energia. I suddetti Trattati sono entrati in vigore il 1° gennaio 1958.

<sup>13</sup> Il tema è ampiamente trattato da D'ATENA A., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 2007.

<sup>14</sup> Sul punto cfr. TESAURO G., *Partecipazione delle Regioni alla formazione delle decisioni comunitarie*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1989, pag. 14 ss.

<sup>15</sup> Cfr. BUTTIGLIONE M. C., *Il ruolo delle Regioni nell'Unione europea, working paper CeAS* n. 7/2015, pag. 9 e ss.

In effetti, la costruzione della comunità rispondeva, in questa fase, all'esigenza di soddisfare limitati interessi concreti, sostanzialmente di natura economica.

Prevalsa in questo primo stadio dell'integrazione europea la convinzione che le disparità di sviluppo esistenti tra le diverse realtà sarebbero state superate attraverso l'applicazione dei principi del libero scambio<sup>16</sup>.

In sostanza, la politica di coesione non era affatto contemplata dai Trattati, perché non ancora concepita come una vera e propria politica comunitaria finalizzata a ridurre le differenze esistenti tra le regioni degli Stati membri attraverso appositi programmi e investimenti infrastrutturali<sup>17</sup>.

Controprova di quanto sopra affermato e data dalla constatazione che nel Trattato CEE del 1957 non si fa alcun riferimento alla politica regionale, ma solo a un blando richiamo, nel suo Preambolo, alla necessità per gli Stati membri «di rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite».

L'esistenza delle suddette disparità hanno spinto le istituzioni comunitarie a concentrare – solo in modo progressivo – gli sforzi degli Stati membri per realizzare una maggiore solidarietà tra le aree più povere e quelle più ricche del vecchio continente, al fine di giungere a un rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale al suo interno<sup>18</sup>.

Tale necessità è maturata via via anche dalla constatazione che una sana integrazione economica, per poter costituire la base per una futura unione politica, richiedeva un'omogeneità di sviluppo tra i diversi territori interessati.

Infatti, un processo di integrazione delle economie tra i diversi Paesi, basato sulla liberalizzazione della circolazione delle persone, delle merci e dei capitali, necessitava di adeguati interventi strutturali a sostegno delle regioni meno sviluppate, che non avrebbero potuto altrimenti reggere il confronto con l'aumentata concorrenza del mercato comune<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Sul punto si vedano, tra gli altri, CARLUCCI F. - CAVONE F., *La grande Europa. Allargamento, integrazione, sviluppo*, Milano, 2004; COLOMBO SVEVO M., *Le politiche sociali dell'Unione Europea*, Milano, 2005; VAROTTO M., *Le opportunità dell'Unione Europea per gli enti locali*, Roma, 2010.

<sup>17</sup> In merito all'evoluzione della politica di coesione nell'ordinamento comunitario cfr. CARLI M., *Politica regionale nel diritto comunitario*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, XI, Torino, 1996, pag. 273 e ss. Una puntuale e rigorosa ricostruzione sistematica dell'evoluzione della politica di coesione europea è svolta anche da LOGROSCINO P., *Governare le differenze*, Bari, 2008.

<sup>18</sup> Sulle differenze di sviluppo delle regioni europee cfr. FERRARO F., *Unione europea e comunità europee*, in Cassese S. (diretto da) *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Milano, pag. 6096 e ss.

<sup>19</sup> Sul punto si vedano le osservazioni di CASSESE S., *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2013, pag. 37 e ss.

Già con uno studio del 1969, dal titolo “*Note sulla politica regionale della Comunità*”, la Commissione individuò quattro diverse tipologie regionali con differenti problemi di integrazione nel mercato comune<sup>20</sup>.

In questo senso, il primo allargamento della CEE, da sei a nove Paesi, avvenuto nel 1973 con l'ingresso di Danimarca, Regno Unito e Irlanda, costituì un momento di svolta, perché i divari sociali ed economici tra i diversi Stati membri erano destinati inevitabilmente ad aumentare<sup>21</sup>.

La presa di coscienza di questa situazione segnò il passo verso la costruzione di una politica di coesione comune, il cui primo tassello è stato certamente rappresentato dalla creazione del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)<sup>22</sup>, istituito nel 1975, con l'obiettivo di ridurre gli squilibri regionali e assicurare alla Comunità un'espansione continua ed equilibrata delle attività economiche<sup>23</sup>.

Successivamente l'ulteriore espansione della Comunità con gli ingressi di Grecia (1981), Spagna e Portogallo (1986) se, da un lato, comportò l'ampliamento dei confini e delle potenzialità del mercato comune, dall'altro lato, accentuò ancor di più le differenze e le polarizzazioni geografiche dello sviluppo regionale<sup>24</sup>.

La risposta della Comunità europea a questa nuova sfida non si fece attendere.

Un primo strumento di sostegno alle regioni con maggior *deficit* di sviluppo fu rappresentato dai Programmi Integrati Mediterranei (PIM), introdotti a partire dal 1985, che prevedevano delle azioni specifiche a beneficio delle regioni meridionali della Comunità, con l'obiettivo di migliorare le strutture socio-economiche di queste regioni

---

<sup>20</sup> Cfr. Commissione europea, *Note sulla politica regionale della Comunità*, Bruxelles, 1969. Lo studio individuò in particolare le seguenti quattro categorie di regioni-problema: 1) regioni in ritardo di sviluppo; 2) regioni in declino economico; 3) regioni transfrontaliere; 4) regioni affette da disoccupazione strutturale. Sul punto si veda BRUZZO A. - DOMORENOK E., *La politica di coesione nell'Unione europea allargata: aspetti economici, sociali e territoriali*, Ferrara, 2009.

<sup>21</sup> In merito cfr. GOZZANO F., *L'ingresso dell'Inghilterra nel Mercato Comune Europeo*, Roma, 2013, pag. 18 e ss. L'autore sottolinea come in particolare l'ingresso dell'Irlanda «che all'epoca aveva il PIL più basso di tutti gli altri Stati membri, acuì il divario economico e sociale tra i paesi costituenti la Comunità».

<sup>22</sup> L'istituzione del suddetto Fondo è stata disciplinata dal Regolamento (CEE) n. 724/75, del 18 marzo 1975.

<sup>23</sup> Sugli effetti dell'introduzione del FESR per la costruzione della politica regionale europea cfr. TRIULZI U., *Dal mercato comune alla moneta unica*, Roma, 1999, pag. 42 e ss.; TRIULZI U., *Le politiche economiche dell'Unione Europea*, Roma, 2010. L'autore sottolinea, in particolare, come inizialmente gli interventi finanziati dal FESR non ebbero gli effetti sperati perché «si traducevano nel finanziamento puntuale di progetti singoli e non rientravano in un prospetto di programmazione più ampio e completo».

<sup>24</sup> In merito si veda la ricostruzione dell'allargamento della Comunità europea contenuta nel documento della Commissione Europea, *The European Commission 1958-72 and 1973-86*, Bruxelles, 2014.

attraverso investimenti nel settore produttivo, la realizzazione di infrastrutture, nonché la valorizzazione delle risorse umane<sup>25</sup>.

Ma è con la firma dell'Atto Unico Europeo (AUE) del 1986 che la politica regionale assunse una piena autonomia e legittimazione nel Trattato CEE, rientrando così a pieno titolo tra i settori di competenza comunitaria: infatti, nella parte terza del suddetto accordo internazionale, viene aggiunto il titolo V, rubricato "Coesione economica e sociale", suddiviso in 5 articoli, in cui viene affermato che «per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale» (articolo 130 A) e che la suddetta finalità è specificamente realizzata attraverso «Fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, sezione orientamento, Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale)» e «la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti» (articolo 130 B)<sup>26</sup>.

### 3. L'istituzionalizzazione della politica di coesione.

Come è stato giustamente affermato l'Atto Unico Europeo rappresenta il presupposto fondativo di quella maggiore integrazione politica, economica e monetaria che germoglierà più tardi negli anni novanta<sup>27</sup>.

Anche per questo, l'AUE costituisce il punto di partenza della prima grande riforma dei fondi strutturali, che implicherà una riforma del bilancio comunitario per far fronte alle

---

<sup>25</sup> I PIM furono istituiti con il Regolamento (CEE) 2088/1985, del 23 luglio 1985, e sono strumenti non più in vigore. Il finanziamento dei PIM era assicurato dai tre i fondi strutturali comunitari allora esistenti: FESR, FSE, FEAOG. Beneficiari dei programmi erano, in particolare, le regioni del Mezzogiorno e alcune aree del Centro-Nord dell'Italia, della Grecia e alcune aree della Francia. Le azioni previste da tali strumenti di sostegno puntavano all'integrazione degli interventi europei con quelli nazionali e avevano ad oggetto la pesca, l'agricoltura, il turismo, l'artigianato e le attività delle piccole e medie imprese. Per un approfondimento sul tema si rinvia a BRUZZO A., *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*, Padova, 2000; AMOROSO B., *Europa e Mediterraneo: le sfide del futuro*, Bari, 2000, pag. 208 e ss.

<sup>26</sup> Sugli aspetti legati alla coesione economica e sociale dell'AUE cfr. le osservazioni di SAPIENZA R., *I problemi regionali del mercato unito*, Bologna, 1991, pag. 11 e ss.; D'ATENA A., *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, 2008, pag. 35 e ss.; LOGROSCINO P., *Governare le differenze*, Bari, 2008, pag. 119 e ss.

<sup>27</sup> Sul punto cfr. LUONGO G., *I Fondi strutturali e la politica regionale dell'UE*, Roma, 2012, pag. 6 e ss. L'autore sottolinea, in particolare, che l'Atto Unico Europeo del 1986 «ha preparato il terreno per l'integrazione politica e l'unione economica e monetaria, le quali saranno istituite negli anni Novanta, dal trattato di Maastricht sull'Unione europea».



nuove emergenti esigenze della Comunità e che si concretizzerà con il c.d. *Pacchetto Delors I*, presentato, nel 1988, dall'allora Presidente della Commissione europea Jacques Delors<sup>28</sup>.

Con la suddetta riforma — che troverà attuazione con l'avvio del ciclo di programmazione 1988-1993 — verrà raddoppiata la dotazione finanziaria dei fondi strutturali (che passerà dal 16% al 31% del bilancio comunitario), prevedendo una più articolata regolamentazione della programmazione con la previsione di un Regolamento quadro (n. 2052/88/CEE), che stabiliva le finalità generali dei fondi e i principi base del loro funzionamento; di un Regolamento di coordinamento per la gestione integrata delle risorse (n. 4253/88/CEE); e di tre Regolamenti di applicazione, uno per il Fondo europeo di sviluppo regionale (n. 4254/88/CEE), uno per il Fondo sociale europeo (n. 4255/88/CEE) e uno per il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (n. 4256/88/CEE), che contenevano indicazioni in merito alle singole forme di intervento, agli orientamenti per la gestione e alle tipologie di spese ammissibili<sup>29</sup>.

La riorganizzazione dei fondi SIE del 1988 è particolarmente importante perché oltre a prevedere l'istituzionalizzazione della politica di coesione<sup>30</sup>, ha cristallizzato nella sua regolamentazione anche l'introduzione di quattro principi fondamentali, tutt'ora alla base del funzionamento dei fondi strutturali, ovvero quelli di concentrazione, programmazione, partenariato e addizionalità<sup>31</sup>.

Come è stato giustamente osservato, con essa si delinea un procedimento programmatico che poggia su due elementi fondamentali «*il carattere complementare dell'intervento comunitario rispetto agli interventi statali nei diversi settori rientranti nell'ambito dell'operatività dei fondi*» e «*la*

---

<sup>28</sup> Sulla prima grande riforma dei fondi strutturali cfr. FABBRINI S. - MORATA F., *L'Unione Europea - Le politiche pubbliche*, Bari, 2002; CUZZOLA V. - PETRULLI M., *Le fonti di finanziamento degli enti locali*, Macerata, 2005; PROTA F. - VIESTI G., *Le nuove politiche regionali dell'Unione europea*, 2007, Bologna; LOGROSCINO P., *Governare le differenze*, Bari, 2008, pag. 159 e ss.

<sup>29</sup> La riforma individuava cinque obiettivi prioritari che dovevano guidare l'azione della Comunità nella spesa dei fondi strutturali, ovvero: 1) promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo; 2) riconvertire le regioni, regioni frontaliere o parti di regioni gravemente colpite dal declino industriale; 3) lottare contro la disoccupazione di lunga durata; 4) facilitare l'inserimento professionale dei giovani; 5) nella prospettiva della riforma della politica agricola comune, accelerare l'adeguamento delle strutture agrarie e promuovere lo sviluppo delle zone rurali.

<sup>30</sup> Sul punto cfr. VACCA M., voce *Fondi europei*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. I, 1997, pag. 550 e ss.; GIUZZI V., voce *Politiche comunitarie*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. III, 1999, pag. 844 e ss.

<sup>31</sup> L'esame analitico dei suddetti principi, unitamente a quello di condizionalità introdotto a partire dal ciclo di programmazione 2000-2006, costituisce l'oggetto principale del secondo capitolo di questa ricerca a cui specificamente si rinvia.

*massima valorizzazione dei livelli di governo locali, sia in sede di elaborazione di piani, sia in sede di definizione dei programmi operativi e di controllo della loro esecuzione»<sup>32</sup>.*

In particolare, la valorizzazione della *partnership* e del ruolo degli enti *sub-statali* aveva la fondamentale funzione di apportare, attraverso il loro contributo, miglioramenti allo sviluppo socio-economico dei territori interessati dagli interventi strutturali<sup>33</sup>.

Secondo alcuni autori, in linea con la teoria c.d. federalista, la prima grande riforma dei fondi strutturali nasce dal desiderio di realizzare il progetto iniziale dei padri fondatori di andare oltre la creazione di un'area economica di libero scambio<sup>34</sup>.

Diversamente, altri hanno interpretato la novella come un naturale processo di riorganizzazione e rafforzamento della politica regionale a seguito delle azioni intraprese in questo ambito dalla Comunità a partire dagli anni '70<sup>35</sup>.

La politica regionale trovò comunque nuova linfa anche con la firma del successivo Trattato di Maastricht del 1992, con cui avvenne il passaggio da una visione prevalentemente economico-centrica, basata sulla costruzione del mercato comune, a una visione maggiormente politica e di sostegno della coesione economica e sociale tra gli Stati membri, con un esplicito riconoscimento delle prerogative delle entità *sub-statali* nel processo decisionale dell'Unione<sup>36</sup>.

Il Trattato sull'Unione europea, all'articolo 2, reccherà, infatti, l'obiettivo della promozione *«mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni (...), uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri»*, nonché, all'articolo 4, la previsione che il Consiglio e la Commissione

---

<sup>32</sup> Cfr. DI SCIASCIO A. F., *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali*, Torino, 2014, pag. 8 e ss.

<sup>33</sup> Sul punto si vedano le osservazioni di DI BLASE A., *La partecipazione delle Regioni e delle Province Autonome al processo di formazione del diritto comunitario*, in Panunzio S. - Sciso E. (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione Europea*, Milano, 2002, pag. 188 e ss.

<sup>34</sup> In merito cfr. LEONARDI R., *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione Europea*, Bologna, 1998.

<sup>35</sup> In merito cfr. GUIZZI V., *Manuale di diritto e politica dell'Unione Europea*, Napoli, 2000.

<sup>36</sup> Tale evoluzione è ben descritta da LOGROSCINO P., *Governare le differenze*, Bari, 2008, pag. 195 e ss.

saranno assistiti da un Comitato economico e sociale<sup>37</sup> e da un Comitato delle regioni<sup>38</sup> con specifiche funzioni consultive.

Inoltre, viene concessa alle regioni la possibilità di avere dei propri rappresentanti nelle delegazioni degli Stati membri in sede di Consiglio e per di più, con l'introduzione del principio di sussidiarietà, si attribuisce agli enti territoriali un ruolo di primo piano nell'attuazione delle politiche dell'Unione, in quanto le decisioni dovranno essere prese dal livello di governo più vicino possibile ai cittadini<sup>39</sup>.

Tuttavia la maggiore integrazione prevista dal Trattato di Maastricht, con specifico riferimento all'istituzione dell'Unione economica e monetaria (UEM) e ai relativi parametri per farvi parte<sup>40</sup>, richiesero da un lato, una maggiore attenzione agli Stati membri alla propria spesa pubblica e ai propri bilanci e, dall'altro, un ripensamento delle regole relative al trasferimento delle risorse da parte della Comunità alle aree più svantaggiate.

Anche per tale motivo, all'entrata in vigore Trattato sull'Unione europea, nel 1993, fa subito seguito una nuova importante riforma dei fondi strutturali, contenuta nel c.d. *Pacchetto Delors II* e valida per il successivo ciclo di programmazione 1994-1999.

La suddetta proposta viene recepita con il Regolamento (CEE) 2081/93 e apporterà, oltre che un nuovo incremento delle risorse (che arriveranno a coprire circa un terzo dell'intero bilancio comunitario), anche ulteriori semplificazioni alla gestione delle procedure e ai meccanismi di controllo finanziario, nonché alcune rettifiche al sistema nel suo complesso, al fine di migliorare le capacità di assorbimento dei finanziamenti da parte degli Stati<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> Per un approfondimento sul Comitato economico e sociale cfr. AA.VV., *Il Comitato economico e sociale nella costituzione europea*, in Varsori A. (a cura di), Venezia, 2000.

<sup>38</sup> Per un'analisi del funzionamento del Comitato delle Regioni, si rinvia, invece, allo studio di MASCIA M., *Il Comitato delle Regioni*, Padova, 1996.

<sup>39</sup> Sull'introduzione del principio di sussidiarietà nell'ordinamento europeo cfr. VANDELLI L., *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art 3B del Trattato sull'Unione Europea*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, Milano, 1994; D'ATENA A., *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto di competenze tra Unione Europea e Stati membri*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n.1/2005.

<sup>40</sup> Come noto i criteri per partecipare alla costituenda Unione economica e monetaria furono stabiliti dall'articolo 109J del Trattato CE e dall'allegato Protocollo n. 21107. In sintesi essi prevedono che: 1) il debito pubblico dello Stato membro non deve superare il 60% del proprio prodotto interno lordo; 2) il disavanzo dello Stato membro non può superare il 3% del proprio prodotto interno lordo; 3) l'inflazione deve essere contenuta entro il limite dell'1,5% della media dei migliori tre Stati membri; 4) il tasso di interesse nominale a lungo termine non deve superare di oltre il 2% la media dei tre Paesi che hanno i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi; il tasso di cambio tra monete deve rispettare i margini normali di fluttuazione previsti dal meccanismo di cambio del Sistema monetario europeo (SME) per almeno due anni, senza svalutazione nei confronti della moneta di qualsiasi Stato membro.

<sup>41</sup> In merito si rinvia a MONTI L., *I Fondi strutturali per la coesione europea*, Roma, 1996; NAVA M., *La finanza europea, La finanza europea. Storia, analisi, prospettive*, Roma, 2000.

In particolare, con riguardo al principio di concentrazione, le risorse saranno convogliate su un numero più limitato di obiettivi, individuando con maggiore attenzione le aree più svantaggiate da sottoporre all'azione della politica di coesione; con riferimento al principio di programmazione, invece, verrà rafforzato il metodo di intervento per programmi, al fine di renderne più efficace la loro attuazione; allo stesso tempo, in merito al partenariato, si stabilirà che esso dovrà operare in tutte le fasi operative degli interventi, e cioè dall'avvio della programmazione fino alla valutazione *ex post*; e, infine, rispetto al principio di addizionalità, saranno elaborati degli indicatori statistici per consentire un più accurato controllo della spesa<sup>42</sup>.

Inoltre, con il Regolamento (CE) n. 1164/1994, viene formalmente istituito il Fondo di coesione (FC) al fine di contribuire al rafforzamento della coesione economica e sociale della Comunità, con particolare riguardo ai quei Paesi il cui PIL medio per abitante non superi il 90% della media comunitaria<sup>43</sup>.

Altra novità importate della programmazione 1994-1999 è che, per la prima volta, i fondi strutturali europei verranno indirizzati anche a beneficio diretto degli enti *sub*-statali, individuati — al fine di dare uniformità al sistema di ripartizione delle risorse — mediante un'apposita nomenclatura elaborata all'Ufficio statistico dell'Unione europea (Eurostat) e definita con l'acronimo NUTS (*Nomenclature des unités territoriales statistiques*)<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Sul punto cfr. BRUZZO A., *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*, Padova, 2000.

<sup>43</sup> Lo strumento nasce per dare sostegno, in particolare, a Spagna, Grecia, Irlanda e Portogallo. L'Italia, nonostante i gravi problemi di sviluppo del suo Mezzogiorno, non poté beneficiare del Fondo di coesione, perché, all'epoca, la media del suo PIL per abitante corrispondeva al 105%. In merito è stato evidenziato che, però, nelle Regioni meridionali la media del PIL per abitante risultava non solo inferiore alla soglia del 90% fissata per l'adesione al suddetto fondo, ma anche a quella del 75% della media comunitaria. Secondo il parere di alcuni osservatori l'Italia non volle battersi in sede comunitaria per beneficiare alle risorse del Fondo di coesione, perché non aveva un'adeguata capacità di spesa dei fondi strutturali e sarebbe stata costretta a giustificare la mancata spesa di somme ancora più ingenti. Sul punto cfr. OLIVI B., *L'Europa Difficile*, Paris, 1998, pag. 492 e ss. L'autore, a supporto di questa tesi, evidenzia che nel 1990 l'Italia aveva speso circa il 50% dei fondi strutturali a disposizione, contro il 100% della Spagna.

<sup>44</sup> Sul punto cfr. LUONGO G., *I Fondi strutturali e la politica regionale dell'UE*, Roma, 2012. L'attuale classificazione NUTS suddivide ogni Stato membro sostanzialmente in tre livelli: NUTS 1, NUTS 2 e NUTS 3. Ai territori di livello NUTS 1 appartengono le entità territoriali (97) con popolazione compresa tra i 3 e i 7 milioni di persone, come ad esempio i *Länder* tedeschi, le Regioni di Belgio, la Danimarca, la Svezia, la Finlandia continentale, l'Irlanda, il Galles, la Scozia e altre grandi entità regionali. L'Italia, in questa classificazione, è suddivisa per aree sovra-regionali, dal punto di vista economico più che geografico: Nord-ovest, Nord-est, Centro, Sud, Isole (non corrisponde perciò ad alcun ente infra-nazionale). Ai territori di livello NUTS 2 appartengono le entità territoriali (270) con popolazione compresa tra gli 800.000 e i 3 milioni di persone, come ad esempio le Regioni italiane, le Comunità autonome in Spagna, le Regioni e i *DOM* francesi, le Province belghe e olandesi, i *Länder* austriaci, le *Regierungsbezirke* tedesche, le Regioni statistiche croate ecc. Infine, ai territori di livello NUTS 3 appartengono le entità territoriali (1.318) con popolazione compresa tra

Successivamente, con la firma del Trattato di Amsterdam del 1997, si prospetta un epocale allargamento dell'Unione verso i paesi dell'Est Europa.

Nello stesso anno, in vista di questo nuovo capitolo della storia europea, la Commissione presentò un documento strategico denominato *Agenda 2000*<sup>45</sup>, delineando il futuro delle principali politiche dell'UE (in particolare, politica agricola e regionale), il quadro finanziario per il successivo periodo 2000-2006 e i presupposti per l'avvio dei negoziati per l'adesione dei nuovi Stati membri<sup>46</sup>.

In particolare, nel suddetto documento, per quanto riguarda specificamente la coesione economica e sociale, venne evidenziato come essa dovesse rimanere una priorità politica dell'Unione, esigenza tanto più necessaria nella prospettiva di un suo allargamento. In tal senso, la solidarietà europea venne considerata più che mai indispensabile per raggiungere l'obiettivo fondamentale della riduzione dei dislivelli di sviluppo tra i diversi Paesi aderenti al comune progetto europeo.

L'adozione dell'*Agenda 2000* — avvenuta formalmente nel 1999 — comportò quindi la predisposizione di una nuova riforma dei fondi strutturali, valida per il successivo ciclo 2000-2006 e finalizzata a favorire un uso più efficace e mirato delle risorse europee, con la riduzione del numero degli obiettivi da perseguire (da 7 a 3) e la concentrazione del 70% dei finanziamenti totali a favore delle regioni in ritardo di sviluppo<sup>47</sup>.

In particolare, con il Regolamento (CE) n. 1260/1999, fu attribuita particolare centralità alla predisposizione di un documento strategico, il c.d. *Quadro Comunitario di sostegno* — approvato dalla Commissione d'intesa con lo Stato membro e con i rappresentanti degli enti *sub-statali* — contenente le priorità di azione, i relativi assi e obiettivi specifici e l'impiego delle risorse finanziarie in relazione a individuati programmi operativi<sup>48</sup>.

---

le 150.000 e le 800.000 persone, come ad esempio, le Province italiane, le *Nomoi* in Grecia, le *Maakunnat* in Finlandia, i *Län* in Svezia, le *Kreise* tedesche, i Dipartimenti francesi, le Province spagnole, le Regioni (*Contee*) croate ecc.

<sup>45</sup> Cfr. Commissione Europea, *Agenda 2000: for a stronger and wider Europe*, Bruxelles, 1997.

<sup>46</sup> Sulle prospettive dell'allargamento dell'Unione a seguito del Trattato di Amsterdam e sugli obiettivi dell'*Agenda 2000* cfr. CAUDO G. - PICCINATO G., *Territori d'Europa. L'ampliamento dell'UE: prospettive e limiti per le politiche della città, del territorio e dello sviluppo locale*, Firenze, 2004; LOGROSCINO P., *Governare le differenze*, Bari, 2008, pag. 291 e ss.

<sup>47</sup> Su questa ultima riforma dei fondi strutturali cfr. FABBRINI S. - MORATA F., *L'Unione Europea - Le politiche pubbliche*, Bari, 2002; FUNARO E., *I fondi strutturali 2000-2006: programmi e prospettive*, Soveria Mannelli (CZ), 2003; CUZZOLA V. - PETRULLI M., *Le fonti di finanziamento degli enti locali*, Macerata, 2005; PROTA F. - VIESTI G., *Le nuove politiche regionali dell'Unione europea*, Bologna, 2007; LOGROSCINO P., *Governare le differenze*, Bari, 2008, pag. 345 e ss.

<sup>48</sup> La regolamentazione del ciclo di programmazione 2000-2006 è costituita dal Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali; Regolamento (CE) n. 1783/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 1999,

Inoltre, la programmazione fu impostata secondo una *governance* multilivello, attribuendo un ruolo di indirizzo e controllo allo Stato centrale, compiti di supporto, nell'individuazione degli obiettivi e nella selezione degli interventi, alle regioni, e trasferendo, al livello locale, le incombenze relative alla proposta dei progetti.

Nel 2001 il Trattato di Nizza avviò un'ampia riforma delle istituzioni europee e, per quello che qui interessa, del Consiglio delle Regioni, prevedendo che i suoi membri fossero eletti a livello regionale o locale o che comunque la loro nomina fosse espressione di un'assemblea elettiva di livello corrispondente.

Come è noto, nello stesso anno, il Consiglio europeo approvò anche la Dichiarazione di Laeken, con lo scopo di avviare un dibattito più ampio e più approfondito sull'avvenire dell'Unione europea, che portò alla successiva istituzione della Convenzione sull'avvenire dell'Europa.

Tale organismo presentò nel 2003 un Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, poi esaminato e approvato da un'apposita Conferenza intergovernativa nel 2004.

Il testo del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa fu formalmente firmato a Roma, nello stesso anno, dai Capi di Stato e di Governo degli allora 25 Stati membri dell'Unione, ma il susseguente fallimento dei *referendum* tenuti in Francia e nei Paesi Bassi nel 2005, comportò la sospensione del procedimento di recepimento.

Successivamente, però, il Trattato di Lisbona del 2007 ha recepito, con l'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, molti dei contenuti del precedente "trattato costituzionale" del 2004, dotando l'UE di diritti civili, sociali, politici ed economici vincolanti per tutti i Paesi aderenti.

Il Trattato di Lisbona ha consolidato anche il ruolo delle entità *sub*-statali, introducendo l'obiettivo della coesione territoriale<sup>49</sup> tra gli Stati membri (articolo 3, paragrafo 3, TUE), facendo riferimento esplicito al principio dell'autonomia del sistema degli enti locali e

---

relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale; Regolamento (CE) n. 1784/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 1999, relativo al Fondo sociale europeo; Regolamento (CE) n. 1263/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, relativo allo Strumento finanziario di orientamento della pesca; Regolamento (CE) n. 2792/1999 del Consiglio del 17 dicembre 1999 che definisce modalità e condizioni delle azioni strutturali nel settore della pesca; Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia; Regolamento (CE) n. 1750/1999 della Commissione, del 23 luglio 1999, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia.

<sup>49</sup> Sul concetto di coesione territoriale si rinvia alle osservazioni di LOGROSCINO P., *Spazi macroterritoriali e coesione. Premesse di comparazione costituzionale*, Cavallino (LE), 2007, pag. 67 e ss.; LOGROSCINO P., *Governare le differenze*, Bari, 2008, pag. 305 e ss.

regionali (articolo 4, paragrafo 2, TUE), e inserendo tale sistema nel quadro di operatività del principio di sussidiarietà (articolo 5, paragrafo 3, TUE)<sup>50</sup>.

Come è stato giustamente affermato con il «con il Trattato di Lisbona la dimensione regionale dell'Europa entra definitivamente nell'orizzonte dei valori che la caratterizzano. In tal modo, la dimensione istituzionale delle Regioni europee, creata con il Trattato di Maastricht, trova una base e un punto di riferimento solidi e non più penetrabili»<sup>51</sup>.

Si può certamente sostenere, quindi, che il Trattato di Lisbona ha dato avvio alla “moderna” politica di coesione economica, sociale e territoriale, facendone uno dei pilastri fondamentali delle politiche dell'Unione<sup>52</sup>.

#### 4. La politica di coesione nella dimensione della *multilevel governance*.

Come è stato evidenziato in precedenza la politica di coesione, nella sua accezione “moderna”, non può prescindere dalla sua dimensione a più livelli: europeo, nazionale, regionale e locale.

Pertanto, prima di analizzare, nel dettaglio, i processi che governano il complesso sistema dei fondi strutturali e la politica regionale europea, appare utile soffermarsi, in via preliminare, sul concetto di *multilevel governance* (MLG).

Tale espressione è un'elaborazione dottrinale degli anni novanta, con la quale si è tentato di descrivere — nella predisposizione delle politiche dell'Unione — i rapporti, tra Istituzioni europee, Stati membri ed entità *sub-statali*.

---

<sup>50</sup> In merito cfr. DRIGO C., *Multilevel Governance dell'Unione europea: autonomie territoriali e processi europei di produzione normativa*, in *federalismi.it*, n. 15/2018, pag. 5 e ss.

<sup>51</sup> Cfr. VIOLINI L., *Recenti sviluppi del regionalismo italiano: le riforme costituzionali e il processo di integrazione europea*, in *Quaderni regionali*, 2011, pag. 953 e ss. Si vedano anche DI SCIASCIO A. F., *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali*, Torino, 2014, pag. 21 e ss.; PETRILLO P. L., *Unione europea, Governo nazionale e Regioni*, in Carpani G. - Groppi T. - Olivetti M. - Siniscalchi A. (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, 2007, pag. 18 e ss. Sul Trattato di Lisbona e il superamento della *regional blindness* cfr. anche GUASTAFERRO B., *Rappresentanza regionale e controllo di sussidiarietà*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, luglio 2015.

<sup>52</sup> In merito, tuttavia, alcuni autori hanno anche evidenziato i limiti del Trattato di Lisbona che, con riferimento alla coesione avrebbe colto solo in parte le esigenze di revisione del diritto primario. Sul punto CARDUCCI M. - LOGROSCINO P., *Asimmetrie e coesione territoriale interna*, in Cantaro A. (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione. L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2010. Si veda anche LOGROSCINO P., *Governare le differenze*, Bari, 2008, pag. 465 e ss. L'autore sottolinea, in particolare, come sembra «inadeguata la scelta di limitarsi ad iscrivere la coesione (ora anche territoriale) seccamente, ossia ancora senza delineare il significato, nel lungo elenco — forse troppo lungo — degli obiettivi dell'Unione. Uno tra gli altri, quasi “nascosto” da obiettivi di rilievo certamente minore; da obiettivi cioè, che mancano di pari forza condizionante per la costruzione/conservazione stessa dell'ordine comune».

In particolare, con il termine *governance* si fa riferimento non alle istituzioni di governo formali — per le quali in materia di politiche pubbliche si usa più propriamente il vocabolo *government* — ma all'attività concreta di governo, comprendendo, quindi, tutti i soggetti coinvolti nel processo di formazione e attuazione di una determinata politica pubblica<sup>53</sup>.

Un modello di *governance* include, dunque, tutti i processi che esulano dalle tradizionali forme e dai tradizionali strumenti di governo e che sono riassunti efficacemente nella formula inglese *governing without government*<sup>54</sup>; con tale espressione si intende, in sostanza, sottolineare la separazione fra attività “fluide di governo” e strutture “rigide di governo”, evidenziando come «lo Stato, gli esecutivi e le strutture in genere basate su modelli gerarchico-piramidali, abbiano perso il monopolio delle decisioni pubbliche»<sup>55</sup>.

Con l'aggettivo *multilevel* si ha invece riguardo ai differenti livelli istituzionali e non-istituzionali che intervengono e interagiscono nel processo di definizione e implementazione di tali decisioni.

La *governance* multilivello che caratterizza la politica strutturale assume un carattere distintivo e pregnante l'intero sistema di programmazione<sup>56</sup> e, dunque, non è un caso che la nozione MLG è stata introdotta proprio con riferimento a uno studio in materia di fondi strutturali.

In tale analisi l'Unione europea viene definita come «un sistema basato su un continuo negoziato tra livelli di governo sovrapposti l'uno all'altro su diverse scale territoriali — sovranazionale, nazionale,

---

<sup>53</sup> Sul punto si rinvia alle puntuali osservazioni di SIMONATO A., *Multilevel Governance, profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*, Padova, 2016. In merito, va comunque segnalato che secondo altro punto di vista «nella dottrina anglosassone il termine *governance* non sembrerebbe porsi come necessariamente alternativo al *government*: il secondo sarebbe invece piuttosto, a ben vedere, una sottospecie o sottocategoria del primo. In altre parole, mentre per *governance* si dovrebbe intendere l'atto del governare relativamente a qualsiasi tipo di realtà, formale o informale, statale, territoriale, e finanche familiare, per *government* si intenderebbe quel tipo qualificato di *governance* messo in atto da un esecutivo nell'ambito di una forma di governo». Così si esprime BILANCIA P., *Il modello europeo di multilevel governance*, in Papa A. (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2016, pag. 2 e ss.

<sup>54</sup> In merito cfr. ROSENEAU J. N. - CZEMPIEL E. O., *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge, 1992. Vedi anche BILANCIA P., *Il modello europeo di multilevel governance*, in Papa A. (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2016, pag. 2 e ss.; BILANCIA P., *Governance*, in Flores M. (a cura di), *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della Globalizzazione*, Torino, 2007.

<sup>55</sup> Così osserva MARTINICO G., *Multilevel governance e federalismo costituzionale: le sfide per la teoria giuridica*, in *Il Ponte*, 2012, pag. 31 e ss.

<sup>56</sup> In merito cfr. VINCI F., *L'efficacia dei fondi strutturali europei. Processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell'azione pubblica*, Milano, 2013, pag. 39 e ss.



*regionale e locale – che deriva da un generale processo di ridefinizione istituzionale e di redistribuzione delle competenze»<sup>57</sup>.*

Secondo questa teoria, dunque, l'Unione rappresenta un'organizzazione internazionale *sui generis*, non riconducibile a nessuno dei modelli conosciuti, perché essa si interfaccia non solo con gli Stati membri, ma con una pluralità di soggetti che partecipano, su un diverso piano e a diverso titolo, alla definizione delle sue politiche, tra l'altro, coinvolgendo oltre che le istituzioni territoriali, anche interlocutori non istituzionali o privati quali, ad esempio, i gruppi di interesse<sup>58</sup>.

In particolare, i fautori della *governance* multilivello, sottolineano come tale metodo di analisi ha il pregio cogliere le differenti relazioni che intercorrono tra i diversi attori che intervengono nel processo di definizione della politica regionale, mettendo in evidenza come gli Stati membri non siano gli unici soggetti con cui l'Unione deve confrontarsi nella determinazione della programmazione e come tale fenomeno, vada studiato, anche per questo, mediante strumenti diversi da quelli normalmente utilizzati per descrivere i processi decisionali che avvengono all'interno degli organismi sovranazionali.

Il suddetto approccio propone, dunque, una visione del processo di integrazione europea completamente antitetica al c.d. modello intergovernativo o stato-centrico<sup>59</sup>.

Come è noto, quest'ultima teoria, ritiene che la cooperazione tra gli Stati, derivante dall'appartenenza all'organismo sovranazionale, deve essere limitata a individuati e limitati settori, sul presupposto che non possa essere mai pregiudicata la sovranità nazionale; per tale motivo, i principali organi della Comunità non hanno piena autonomia e agiscono secondo le direttive e decisioni dei Governi nazionali, con la prevalenza del principio

---

<sup>57</sup> La teoria della c.d. *multilevel governance* appartiene al politologo inglese Gary Marks. Sul punto cfr. MARKS G., *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in *The Single Market*, 1993, pag. 392 e ss. L'analisi sulla *governance* multilivello è stata ulteriormente sviluppata nelle seguenti pubblicazioni HOOGHE L. - MARKS G., *Types of Multi-Level Governance*, in *Cahiers européens de Sciences Po*, n. 3/2002; HOOGHE L. - MARKS G., *Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance*, in *The American Political Science Review*, n. 97(2)/2003.

<sup>58</sup> Sul punto cfr. RAINER A., *Multilevel constitutionalism e principi fondativi degli ordinamenti sopranazionali*, in Bilancia P. (a cura di), *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione. Unione Europea e Mercosour*, Milano, 2006; PIZZETTI F. G., *Metodi intergovernativi, metodi «comunitari» e multilevel governance per il governo degli ordinamenti sopranazionali: profili problematici ed aspetti evolutivi*, in Bilancia P. (a cura di), *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione. Unione Europea e Mercosour*, Milano, 2006. Per una panoramica generale sulla teoria della *multilevel governance* cfr. PIATTONI S., *La «governance» multi-livello: sfide analitiche, empiriche, normative*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 3/2005, pag. 417 e ss.

<sup>59</sup> Sul punto cfr. CASSETTI L., *Il regionalismo italiano e la multilevel governance dopo le recenti riforme costituzionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo* n.1/2004, pag. 113 e ss.; BOBBIO L., *Governance Multilivello e democrazia*, in *Rivista delle politiche sociali*, n. 2/2005, pag. 52 e ss.; MILIO S., *Gli effetti perversi della «Multi-Level Governance» e del principio di partenariato. Evidenza dall'esperienza italiana*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2012, pag. 75 e ss.

dell'unanimità nelle deliberazioni e l'impossibilità di adottare atti vincolanti nei loro confronti senza il loro preventivo consenso<sup>60</sup>.

In questa prospettiva, lo Stato detiene il monopolio delle decisioni ed è il *gatekeeper* degli interessi diffusi della comunità nazionale, ai quali permetterebbe di interagire con gli altri interessi europei solo attraverso il suo filtro<sup>61</sup>.

Il paradigma della *multilevel governance* propone, altresì, una visione alternativa alla teoria federalista classica, secondo cui l'integrazione europea tenderebbe verso l'istituzione di un ordinamento sovranazionale (gli "Stati Uniti d'Europa"), concentrando in sé i principali poteri decisionali (politica estera, politica economica, difesa ecc.) e implicando il conseguente superamento degli Stati nazionali e della loro connessa sovranità.

Nella sua tradizionale visione, infatti, la prospettiva federalista europea sostiene la futura costituzione, da un lato, di un Parlamento, composto da due Camere, rappresentative, rispettivamente, della popolazione e degli Stati e, dall'altro, di un Governo federale, sovraordinato rispetto ai Paesi aderenti alla Comunità, al cui vertice è posto un Presidente, con proprie prerogative e autonomi poteri.

Comunque, come è stato giustamente osservato, se in origine il funzionamento della Comunità europea è stato imperniato sull'impronta di una tipica organizzazione internazionale, nel corso del tempo, l'Unione ha assunto delle caratteristiche che la distinguono nettamente sia da un simile organismo, ma pure — allo stesso tempo — dalle tipiche peculiarità di uno Stato sovrano<sup>62</sup> e dai caratteri propri di uno Stato federale.

A tale, per certi versi, eccentrico processo ha certamente contribuito il metodo c.d. funzionalista, sintetizzabile nell'Europa dei piccoli passi di *Jean Monnet*<sup>63</sup>, ovvero giungere in modo graduale, partendo da un'integrazione di tipo economico — e facendo leva sul c.d. effetto di "*spillover*" — ad una maggiore integrazione di tipo politico, con un progressivo trasferimento da parte degli Stati membri di enumerate funzioni in circoscritti

---

<sup>60</sup> Sul punto cfr. ZILLER J., *Metodo comunitario e metodo intergovernativo a confronto nell'intreccio tra diritto europeo e diritto nazionale*, in Bilancia P. (a cura di), *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione. Unione Europea e Mercosour*, Milano, 2006.

<sup>61</sup> Sul punto cfr. PROFETI S., *Le regioni italiane a Bruxelles. Il fenomeno degli uffici di rappresentanza*, *working paper Cires* n. 1/2004, pag. 1 e ss.; PIATTONI S., *La «governance» multi-livello: sfide analitiche, empiriche, normative*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 3/2005, pag. 428.

<sup>62</sup> Il tema è trattato da FABBRINI S., *L'Unione Europea come democrazia composita?*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1/2004, pag. 13 e ss.; BRUNAZZO M., *Le regioni italiane e l'Unione Europea. Accessi istituzionali e di politica pubblica*, Roma, 2005, pag. 97 e ss.

<sup>63</sup> Sul punto cfr. BINI SMAGHI L., *La tentazione di andarsene. Fuori dall'Europa c'è un futuro per l'Italia?*, Bologna, 2017, pag. 68 e ss.

ambiti (c.d. coordinamento settoriale) ad apposite istituzioni comuni e indipendenti, specificamente preposte alla gestione delle politiche e delle relative risorse.

Tuttavia, è da notare che anche il suddetto modello non riesce a mettere a fuoco, in modo adeguato, la varietà e complessità dei rapporti che via via sono stati posti alla base della complessa costruzione europea.

Da questo punto di vista, invece, la panoramica proposta dalla *multilevel governance* permette una visione piena di ciò che accade, superando la limitatezza dei precedenti approcci che, seguendo l'origine internazionale del fenomeno comunitario, tendono a non vedere oltre lo Stato o comunque a non considerare in modo appropriato ciò che avviene sotto questo livello di governo<sup>64</sup>.

Tale approccio, inoltre, presupponendo l'abbandono di un'impostazione tipicamente verticistica nell'adozione delle politiche (c.d. *top-down*), permette di cogliere le interrelazioni che vengono poste in essere da tutti gli attori del processo decisionale anche partendo dalla base della piramide (in una logica c.d. *bottom-up*) e ciò sia nella fase ascendente relativa alle attività di negoziazione e deliberazione delle politiche e sia nella fase ascendente di attuazione degli interventi.

In effetti, la dimensione della MLG cattura aspetti altrimenti sfuggenti, perché prende contestualmente in considerazione più processi simultanei, ovvero quelli della “centralizzazione”, in capo alle istituzioni europee, quelli della “regionalizzazione”, a livello di istituzioni *sub*-statali, nonché quelli della “transnazionalizzazione” dei rapporti e delle strutture che coinvolgono le organizzazioni non-governative e i privati<sup>65</sup>.

Alcuni autori hanno parlato, in questo senso, anche di una “fuga tripartita d'autorità” dai Governi nazionali, per sottolineare come ci sia stato un maggior coinvolgimento e spostamento delle competenze sia “verso l'alto”, a favore delle Istituzioni comuni, sia “verso il basso” a beneficio degli enti di governo locale e regionale e sia “attorno” con la creazione di appositi *networks* di natura non-istituzionale<sup>66</sup>.

A questo sviluppo “in più direzioni” della politica europea — e alla relativa moltiplicazione dei centri di interesse, delle competenze e delle responsabilità — hanno certamente

---

<sup>64</sup> Sul punto cfr. SIMONATO A., *Multilevel Governance, profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*, Padova, 2016.

<sup>65</sup> Sul punto cfr. JORGENSEN K. E. *Reflective Approaches to European Governance*, London, 1997.

<sup>66</sup> In merito cfr. AALBERTS T.E., *The Future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe. A Constructivist Reading*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 42(1)/2004; DOMENICHELLI L., *Le Regioni nella Costituzione Europea: elogio delle virtù nascoste della consultazione*, Milano, 2007.

contribuito l'affermarsi nell'ordinamento unitario di tre principi fondamentali: quelli di autonomia degli enti *sub*-statali, di sussidiarietà e di prossimità<sup>67</sup>.

Infatti, innanzitutto, il riconoscimento da parte dell'Unione del principio dell'autonomia del sistema degli enti locali e regionali (articolo 4, paragrafo 2, TUE), ha formalizzato in modo definitivo il superamento della "cecità" nei confronti di tali enti da parte dell'Unione, favorendo, tra l'altro, il loro inserimento nel procedimento di formazione degli atti normativi europei.

In secondo luogo, l'enunciazione del principio di sussidiarietà anche con riguardo agli enti *sub*-statali, ha fissato la regola generale che, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri a partire dal livello locale, e via via salendo al livello regionale e centrale (articolo 5, paragrafo 3, TUE)<sup>68</sup>.

In terzo luogo, la valorizzazione del principio di prossimità, in virtù del quale le decisioni devono essere assunte nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini (articolo 10, paragrafo 3, TUE), ha rafforzato il diritto di partecipazione degli stessi alla vita democratica della Comunità<sup>69</sup>.

In tal senso, è stato anche affermato che la *«multilevel governance e principio di prossimità rappresentano due facce della stessa medaglia in quanto volte a favorire che le decisioni vengano assunte dal livello di governo più vicino ai cittadini, al fine di consentire a questi ultimi di partecipare alla loro adozione e di attivare gli strumenti di controllo politico nei confronti dei propri rappresentanti»*<sup>70</sup>.

Tuttavia, va anche sottolineato che il modello di *governance* multilivello pone anche non trascurabili problemi dal punto di vista costituzionale, perché accentua l'alleggerimento — se non la vera e propria scomparsa — della responsabilità politica circa le azioni poste in essere; infatti, come è stato notato, *«La partecipazione di agenti diversi nei processi di decisione politica, fa sì che l'effettiva responsabilità di ciascun agente sfumi o che, nel migliore dei casi, la stessa venga*

---

<sup>67</sup> Sul punto cfr. PAPA A., *Il modello europeo di integrazione e la multilevel governance europea*, in Lanchester F. (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, 2015, pag. 505 e ss.

<sup>68</sup> Per un approfondimento del principio di sussidiarietà nella *multilevel governance* europea cfr., tra gli altri, BILANCIA P., *Il carattere biface della sussidiarietà*, in De Marco E. (a cura di), *Problemi attuali della sussidiarietà*, Milano, 2005; IPPOLITO F., *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, 2007.

<sup>69</sup> Per un'analisi del principio di prossimità cfr., tra gli altri, BRUNO F., *La democrazia di prossimità e il processo di integrazione europea*, in *Nuova umanità*, n. 5/2006; RASPADORI F., *La partecipazione delle Regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2012.

<sup>70</sup> Sul punto cfr. PAPA A., *Il modello europeo di integrazione e la multilevel governance europea*, in Lanchester F. (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, 2015, pag. 505 e ss.

*attribuita unicamente al livello europeo, sicché l'UE nel suo complesso ad essere ritenuta responsabile di decisioni che, in realtà, vanno ricondotte a decisione assunte dal sistema di governance multilivello»<sup>71</sup>.*

Tale aspetto è ulteriormente aggravato dalla considerazione che mentre sul versante funzionale l'Unione europea tende a favorire il coinvolgimento degli enti territoriali e degli altri attori coinvolti nei processi decisionali quando ciò è necessario per attuare una specifica politica comunitaria, sul versante istituzionale, le forme simboliche di partecipazione riconosciute ai suddetti soggetti non servono a tutelare pienamente le loro prerogative, ma solo a tentare di rafforzare la legittimazione democratica del *decision making*<sup>72</sup>.

Inoltre, come si avrà modo di approfondire nel seguito del presente lavoro, l'affermazione piena della partecipazione degli enti *sub-statali* e dei soggetti non-istituzionali, con particolare riguardo alla politica regionale, ha trovato (e trova) non pochi ostacoli.

Innanzitutto la presenza di forti asimmetrie di natura politica, economica, demografica, territoriale tra gli Stati membri non facilita l'uniforme applicazione delle regole comuni e la condivisione delle priorità strategiche da perseguire.

Infatti, se è vero che la politica regionale nasce dalle esigenze correlate all'allargamento della Comunità e che molte delle riforme relative ai fondi strutturali hanno avuto come obiettivo il riequilibrio delle profonde differenze esistenti, è altrettanto vero che tale politica ha finito per occuparsi di un po' di tutto e forse non abbastanza della convergenza dei territori in maggior *deficit* di sviluppo.

Inoltre, anche la qualità istituzionale degli enti regionali e locali influisce in modo determinate sull'implementazione della politica di coesione, con differenze molto accentuate anche da area ad area all'interno dello stesso Paese considerato.

Da questo punto di vista, infatti, solo nei contesti in cui si realizza una buona capacità istituzionale e amministrativa la gestione dei fondi strutturali può apportare risultati positivi, altrimenti è molto alta la probabilità di uno scostamento dagli obiettivi originari della programmazione o addirittura di un fallimento degli interventi, con il rischio di indebolire ulteriormente gli apparati istituzionali preposti alla loro attuazione<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Così si esprime BALAGUER CALLEJÓN F., *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, in atti del *Convegno finale Prin 2010-2011 "Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello"*, Roma, 2016, pag. 8.

<sup>72</sup> Sul punto cfr. SAVINO M., *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiornamento» dello Stato*, in AA.VV., *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Torino, 2007, pag. 80 e ss. Il ragionamento è fatto dall'autore con particolare riferimento alle Regioni, ma esso è estendibile a tutti i soggetti *sub-statali* coinvolti nei processi decisionali dell'Unione.

<sup>73</sup> In merito cfr. FILIPPETTI A. - REGGI L., *Un buon governo (locale) per i fondi strutturali*, in *www.lavoce.info*, 2012.

Infine, la propensione dei Governi nazionali ad attrarre a sé competenze di altri soggetti, facendo ricorso agli strumenti intergovernativi — tendenza questa che risulta accentuata soprattutto a seguito della crisi economica del 2008<sup>74</sup> — ha ridimensionato la partecipazione dei livelli di governo *sub*-nazionali ponendoli ai margini del sistema, in quanto obbligati a dialogare con l'Unione quasi esclusivamente mediante il canale statale, acuendo, da un lato, il *deficit* democratico già presente nel quadro decisionale europeo e contribuendo, dall'altro, alla nascita di molti movimenti fortemente critici nei confronti delle politiche dell'Unione<sup>75</sup>.

Pertanto, come avvertito in dottrina, nonostante le prospettive ottimistiche circa il possibile consolidamento di una *governance* multilivello nell'ambito delle politiche regionali europee, le tendenze sviluppatesi sia a livello comunitario, sia a quello nazionale, restano non omogenee, perché caratterizzate dall'alternarsi di continui processi di decentramento e ricentralizzazione<sup>76</sup>.

Infatti, se da un lato, nel corso degli anni, alcuni autori hanno evidenziato il rafforzamento del ruolo della Commissione e delle regioni, altri studiosi hanno messo in luce come i Governi centrali siano rimasti i protagonisti della *governance* di questa *policy*, mantenendo il controllo sugli aspetti più salienti.

Tra l'altro, in merito, va anche considerato che «*L'apparente conflitto tra le due visioni sopracitate si dissolve facilmente se si tiene conto della complessità della governance dei Fs (fondi strutturali, ndr), che rende davvero difficile una valutazione complessiva del ruolo giocato dai diversi soggetti istituzionali coinvolti*», in quanto «*Il grado di coinvolgimento e il rispettivo peso delle istituzioni europee, dei governi nazionali e delle Regioni varia, per l'appunto, a seconda delle fasi o anche dei singoli aspetti della policy*»<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> Sul punto si rinvia alle osservazioni di MICCU' R., *Costituzione economica e trasformazioni del modello sociale europeo nella crisi dell'Eurozona*, in Castorina E. (a cura di), *Servizi pubblici, diritti fondamentali, costituzionalismo europeo*, Napoli, 2016, pag. 177 e ss. L'autore sottolinea che quando i mercati si sono dimostrati incapaci di fornire non solo giustizia sociale ma anche stabilità economica e solvibilità, è stato lo Stato a essere chiamato in soccorso. Ciò ha determinato la crisi dei debiti sovrani e delle banche nella zona euro, evidenziando la necessità di una cooperazione tra Stati per prevenire il collasso finanziario.

<sup>75</sup> In merito cfr. BILANCIA P., *Il modello europeo di multilevel governance*, in Papa A. (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2016, pag. 2 e ss.; PAPA A., *Il modello europeo di integrazione e la multilevel governance europea*, in Lanchester F. (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, 2015, pag. 505 e ss.

<sup>76</sup> Sul punto cfr. DOMORENOK E., *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, in *Istituzioni del federalismo* n. 3/2014, pag. 543 e ss.

<sup>77</sup> Cfr. DOMORENOK E., *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, in *Istituzioni del federalismo* n. 3/2014, pag. 543 e ss.

Nelle pagine che seguono si tenterà di mettere in evidenza questa complessità, soffermandoci in particolare — dopo un breve inquadramento di carattere generale relativo ai singoli fondi strutturali — sui periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020.

## 5. I fondi strutturali e di investimento europei e la politica di coesione.

Come anticipato i fondi SIE sono stati istituiti per ridurre il divario esistente tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni, favorendo la convergenza economica, sociale e territoriale all'interno dell'Unione<sup>78</sup>.

Pertanto essi rappresentano i principali strumenti europei per contrastare gli squilibri socio-economici tra gli Stati membri<sup>79</sup>.

Infatti, l'articolo 174 del TFUE, dispone che l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni più svantaggiate e che un'attenzione particolare è riservata alle zone rurali e a quelle interessate da transizione industriale, nonché e ai quei territori che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, come quelli delle aree più settentrionali con bassissima densità demografica e delle zone insulari, transfrontaliere e di montagna.

In dottrina è stato evidenziato che il principio di coesione economica e sociale cerca di compendiare all'interno dell'ordinamento comunitario, le ragioni del mercato con quelle della solidarietà, allo scopo di far convivere l'unione economica e monetaria e il mercato unico concorrenziale con le esigenze proprie di uno sviluppo sostenibile e di un'integrazione sociale equilibrata<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Per una approfondita e ampia analisi delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale cfr. LOGROSCINO P., *Governare le differenze*, Bari, 2008. Si veda anche LOGROSCINO P., *Spazi macroterritoriali e coesione. Premesse di comparazione costituzionale*, Cavallino (LE), 2007, pag. 89 e ss. L'autore sottolinea come «Nel diritto dell'Unione la coesione si declina in un principio e in una politica». Un "principio costituzionale fondamentale" «giacché la sua realizzazione è — per il rapporto di corrispondenza biunivoca che lega coesione ed integrazione — imprescindibile presupposto della stessa esistenza (instaurazione/conservazione) dell'UE» e una "politica specifica" «ossia un complesso strutturato di decisioni ed interventi (ed un quadro di regole giuridiche che li disciplinano) direttamente rivolto al fine coesivo».

<sup>79</sup> Sul punto cfr. BELLOMO G., *Politica di coesione europea e fondi Sie nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2014, pag. 512 e ss.

<sup>80</sup> Sul punto cfr. D'IGNAZIO G., *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milano, 2011, pag. 225 e ss.

Ad esso si associa l'ulteriore obiettivo della coesione territoriale, che traduce da un punto di vista "geografico" gli obiettivi della convergenza delle regioni maggiormente svantaggiate, in termini di "qualità", "efficienza" e "identità"<sup>81</sup>.

Con le sue finalità economiche, sociali e territoriali la politica regionale acquisisce la forza tipica dei principi di ordine generale dell'ordinamento europeo, puntando, da un lato, a un riparto equo delle attività umane, economiche e sociali sul territorio e, dall'altro, a una crescita efficiente e sostenibile dell'Unione<sup>82</sup>.

I fondi *SIE* rientrano nell'ambito dei fondi c.d. indiretti in quanto la gestione delle risorse è sostanzialmente basata su una responsabilità concorrente e condivisa tra la Commissione Europea e gli Stati membri.

Essi, pertanto, si differenziano profondamente dai fondi c.d. diretti in cui la Commissione, per il tramite di una sua Direzione generale o di un'Agenzia esecutiva, amministra, in via esclusiva, i programmi tematici o gli strumenti di assistenza esterna, trasferendo le risorse disponibili direttamente ai beneficiari del progetto.

Il procedimento di erogazione dei fondi *SIE*, invece, in estrema sintesi, si basa su una preventiva negoziazione, tra Commissione e singolo Stato membro, dei programmi operativi e delle relative priorità di finanziamento; successivamente ad essa, sono le autorità nazionali, regionali o locali che hanno il compito di gestire, nell'ambito di quanto concordato, i singoli interventi, attraverso l'emanazione dei bandi e la gestione e il monitoraggio dei relativi progetti.

La Commissione mantiene, comunque, il controllo sui fondi attraverso il non trascurabile potere di impegno dei finanziamenti (per permettere agli Stati membri di poter iniziare a spendere le risorse disponibili) e di rimborso e liquidazione delle spese certificate (all'esito del monitoraggio e della regolare rendicontazione dei progetti).

In definitiva, quindi, il beneficiario finale del finanziamento (ente pubblico o privato che sia) non intrattiene un rapporto diretto con la Commissione (o con una delle sue articolazioni: Direzioni generali o Agenzie esecutive), ma interloquisce con essa in via mediata, attraverso le autorità nazionali, regionali o locali dello Stato membro.

---

<sup>81</sup> In particolare, la "qualità territoriale" è intesa come qualità dell'ambiente di vita e di lavoro; omogenei livelli di benessere e di qualità della vita tra territori; accesso uniforme ai servizi di interesse generale e alla conoscenza. Con "efficienza territoriale" si fa, invece, riferimento all'uso idoneo delle risorse naturali, del suolo, del paesaggio e dell'energia; alla competitività e attrattività del territorio; all'accessibilità interna ed esterna allo stesso. Infine, con il concetto di "identità territoriale" si ha riguardo all'esistenza di un adeguato capitale sociale, naturale e culturale; alla capacità di costruire visioni condivise del futuro; alla tutela delle specificità e delle vocazioni produttive; al rafforzamento del vantaggio competitivo del territorio. In merito cfr. CAMAGNI R., *Le ragioni della coesione territoriale: contenuti e possibili strategie di policy*, in Scienze Regionali, n. 2/2004.

<sup>82</sup> Cfr. LONGO A., *Governo del territorio*, Milano, 2010, pag. 55 e ss.



I fondi SIE si propongono diverse priorità e finalità e, nell'attuale ciclo di programmazione 2014-2020, sono rappresentati dal:

- Fondo sociale europeo (FSE);
- Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR);
- Fondo di coesione (FC);
- Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR);
- Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

In sostanza, come evidenziato nel *grafico n. 1* che segue, i fondi strutturali concorrono a finanziare tre pilastri fondamentali della politica europea: la politica di coesione (FSE, FESR e il FC), la politica agricola comune (FEASR) e la politica della pesca e marittima integrata (FEAMP).

**Grafico n. 1 - I Fondi strutturali europei**



*Fonte: Commissione Europea - Fondi Strutturali e di Investimento Europei 2014-2020: testi e commenti ufficiali - 2015*

In particolare, il Fondo sociale europeo (FSE), istituito nel 1958, finanzia le iniziative di promozione dell'occupazione dei cittadini europei, investendo nello sviluppo delle risorse umane, per migliorare le condizioni di vita delle categorie sociali più vulnerabili e a rischio povertà.

Il FSE, in sostanza, si propone di contribuire alla coesione economica, sociale e territoriale mettendo a disposizione delle risorse per sostenere, tra l'altro, l'istruzione, la formazione, la mobilità dei lavoratori, l'inclusione sociale, la parità tra uomini e donne, l'inserimento professionale dei disoccupati, supportando, altresì, in tali ambiti, la capacità istituzionale dell'amministrazione pubblica.

Diversamente, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), istituito nel 1975, mira a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale nell'Unione europea, intervenendo sugli squilibri esistenti tra le diverse regioni in settori ritenuti strategici per il loro sviluppo, al fine di migliorarne la competitività e favorire l'incremento dell'occupazione.

In particolare, il FESR promuove, tra l'altro, gli investimenti nell'ambito della ricerca, dell'innovazione, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, dell'ambiente (favorendo una transizione verso un'economia sostenibile a basse emissioni di carbonio), del sostegno alle piccole e medie imprese, dei servizi di interesse economico generale, delle infrastrutture (telecomunicazioni, trasporti, energia, sanitarie, sociali, scolastiche ecc.), dello sviluppo urbano sostenibile, favorendo, inoltre, il rafforzamento della capacità istituzionale delle pubbliche amministrazioni e la loro efficienza per tali finalità.

Il Fondo di coesione (FC), invece, istituito nel 1994, finanzia specificamente progetti infrastrutturali nei settori delle reti *trans*-europee di trasporto (favorendo anche sistemi di trasporto a bassa emissione di carbonio e incentivando il trasporto pubblico urbano) e dell'ambiente (sostenendo gli adattamenti ai cambiamenti climatici e la prevenzione dei rischi, la tutela delle risorse idriche, lo sviluppo urbano sostenibile, lo smaltimento dei rifiuti integrato ecc.) con riguardo a Paesi in maggiore difficoltà economica.

Con il ciclo di programmazione 2014-2020 del FC possono beneficiare solo gli Stati membri con reddito nazionale lordo (RNL) *pro capite* inferiore al 90% della media dell'Unione europea.

Per questo motivo l'Italia, con un RNL superiore alla suddetta percentuale, non ne beneficia, mentre possono avvalersene Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria<sup>83</sup>.

Più settoriali sono gli ambiti di intervento del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), che, come anticipato sopra, non sono ritenuti a stretto rigore strumenti della politica di

---

<sup>83</sup> Sui motivi per i quali l'Italia non volle battersi in sede comunitaria per beneficiare alle risorse del Fondo di coesione si veda OLIVI B., *L'Europa Difficile*, Paris, 1998, pag. 492 e ss. L'autore, riprendendo il parere di alcuni osservatori, evidenzia che le ragioni di tale rinunzia furono basate sulla constatazione dell'inadeguatezza nella capacità di spesa dei fondi strutturali da parte del nostro Paese. Infatti, un aumento della dotazione dei fondi strutturali avrebbe comportato sicuramente ulteriori problemi in sede di rendicontazione, dovuti al fatto di dover giustificare l'incapacità di utilizzo dei finanziamenti messi a disposizione anche con il suddetto Fondo di coesione.

coesione, sebbene, soprattutto con il ciclo di programmazione 2014-2020, operino in modo coordinato con i precedenti tre fondi (FSE, FESR e FC)<sup>84</sup>.

In particolare, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), subentrato nel 2007 al Fondo europeo di orientamento e garanzia in agricoltura (FEOGA)<sup>85</sup>, promuove lo sviluppo rurale sostenibile per migliorare la competitività dei settori agricoli e forestali, la tutela dell'ambiente e la gestione responsabile delle risorse naturali, nonché la qualità della vita, l'occupazione e la diversificazione delle attività produttive delle aree rurali.

Il FEASR finanzia, tra l'altro, i progetti per 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, promuovere la transizione verso un'economia a basse emissioni.

Infine, il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), che nella programmazione 2014-2020 è subentrato al Fondo europeo per la pesca (FEP) del precedente ciclo 2007-2013<sup>86</sup>, finanzia il settore della pesca (inclusa l'acquacoltura e la pesca nelle acque interne) per incentivarne la competitività e sostenibilità, nonché per favorire la diversificazione delle economie delle comunità costiere, sovvenzionando altresì i progetti che possono produrre un miglioramento della qualità della vita e la creazione di nuove opportunità di occupazione, in armonia con uno sviluppo territoriale equilibrato e inclusivo delle zone in cui si praticano attività di pesca.

Il FEAMP contribuisce con le sue risorse all'attuazione della Politica comune della pesca (PCP)<sup>87</sup> e alla Politica marittima Integrata (PMI)<sup>88</sup> dell'Unione.

---

<sup>84</sup> In particolare, i fondi FESR e FSE sono attuati attraverso Programmi operativi nazionali (PON) e Programmi operativi regionali (POR), mentre i Fondi FEASR e FEAMP sono attuati attraverso Programmi di sviluppo rurale (PSR), anch'essi ripartiti su base nazionale o regionale.

<sup>85</sup> Il FEOGA, istituito nel 1962, si componeva di due sezioni: la sezione "garanzia", che finanziava le spese inerenti all'organizzazione comune dei mercati, e la sezione "orientamento" che contribuiva a finanziare la ristrutturazione delle aziende agricole e allo sviluppo delle zone rurali. Con il ciclo di programmazione 2007-2013 il FEOGA è stato sostituito da due nuovi fondi: il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

<sup>86</sup> Il FEP aveva sostituito a sua volta lo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) previsto per il periodo di programmazione 2000-2006.

<sup>87</sup> La Politica comune della pesca (PCP) dell'Unione europea si pone come obiettivo il contrasto allo sfruttamento delle risorse e ai rigetti delle catture indesiderate, incentivando, ad esempio, l'uso di attrezzi da pesca più selettivi, per ridurre l'impatto che tale attività ha sugli ecosistemi marini, fluviali e lacustri.

<sup>88</sup> La politica marittima integrata (PMI) si propone di coordinare gli interventi in una pluralità di ambiti quali, ad esempio, la crescita blu (crescita economica basata su diversi settori marittimi), dati marini e conoscenze oceanografiche, pianificazione dello spazio marittimo, sorveglianza marittima integrata, strategie per i bacini marini.

## 6. Il ciclo di programmazione 2007-2013, obiettivi, priorità e dotazione iniziale.

La programmazione dei fondi strutturali dell'Unione europea per il periodo 2007-2013<sup>89</sup> ha previsto uno stanziamento complessivo per le politiche di coesione pari a circa 308 miliardi di euro<sup>90</sup>.

La cornice normativa di riferimento di tale ciclo programmatico è rappresentata dal Regolamento (CE) n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006<sup>91</sup>, il quale ha stabilito la strategia e le regole generali di finanziamento delle politiche di coesione (FESR, FSE, e FC)<sup>92</sup>, concentrando le risorse disponibili essenzialmente sui tre priorità:

- ❖ l'obiettivo "Convergenza", che è volto ad accelerare la convergenza degli Stati membri e regioni in ritardo di sviluppo migliorando le condizioni per la crescita e l'occupazione<sup>93</sup>;
- ❖ l'obiettivo "Competitività regionale e occupazione", che punta a rafforzare la competitività, le attrattive e l'occupazione delle regioni diverse da quelle in ritardo di sviluppo<sup>94</sup>;

---

<sup>90</sup> Cfr. Commissione Europea, *La politica di coesione 2007-2013. Osservazioni e testi ufficiali*, gennaio 2007, pag. 26.

<sup>91</sup> Cfr. Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il Regolamento (CE) n. 1260/1999.

<sup>92</sup> Oltre al citato Regolamento, avente carattere generale, l'architettura normativa comunitaria ha previsto ulteriori specifici Regolamenti per la disciplina dei singoli fondi ovvero: il Regolamento (CE) n. 1080/2006 per il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Regolamento (CE) n. 1081/2006 per il Fondo sociale europeo (FSE), il Regolamento (CE) n. 1084/2006 per il Fondo di coesione. Inoltre, nel ciclo di programmazione in esame, con il Regolamento (CE) n. 1085/2006 si è istituito uno strumento di assistenza preadesione (IPA) e con il Regolamento (CE) n. 1082/2006 si è avviata la creazione di un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT).

<sup>93</sup> L'obiettivo "Convergenza" succede all'obiettivo 1 del ciclo di programmazione 2000-2006 e riguarda gli Stati membri e le regioni il cui prodotto interno lordo pro capite è inferiore al 75% della media dell'Unione europea allargata. Per le Regioni che hanno superato tale soglia a causa del c.d. "effetto statistico" originato dall'ingresso dei dieci nuovi Stati membri all'interno dell'Unione europea è stato previsto un sostegno economico transitorio, (c.d. regime di *phasing out*). Per l'Italia le regioni ammissibili alla programmazione dell'obiettivo in esame sono Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, a cui si aggiunge la Basilicata in regime di *phasing out*.

<sup>94</sup> L'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" succede agli obiettivi 2 e 3 del ciclo di programmazione 2000-2006 e riguarda le regioni non ammesse ai programmi dell'obiettivo "Convergenza". Rientrano, altresì, in questo obiettivo le regioni che a titolo transitorio avrebbero dovuto far parte dell'obiettivo Convergenza, ma il cui PIL nominale pro capite supera il 75% del PIL medio dell'Unione Europea a 15 Stati membri e, pertanto, beneficiano di un apposito sostegno economico (c.d. regime di *phasing-in*). Per l'Italia vi rientrano le regioni del Centro-Nord a cui si aggiunge la Sardegna in regime di *phasing-in*.

- ❖ l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea", che è finalizzato a rafforzare la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale e lo scambio di esperienze<sup>95</sup>.

Come prevedono le norme europee, nell'ambito dei suddetti obiettivi, l'Italia ha negoziato con la Commissione Europea la programmazione della propria quota parte di fondi strutturali.

Il documento programmatico nazionale di riferimento, infatti, è rappresentato dal *Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 (QSN-2007-2013)*<sup>96</sup>, predisposto dal Ministero dello sviluppo economico e approvato dalla Commissione europea il 13 luglio 2007, che, nell'ambito dei tre obiettivi europei, individua quattro macro-obiettivi e, all'interno di essi, complessivamente, dieci priorità tematiche.

In particolare i macro-obiettivi e le priorità tematiche, identificate nel percorso partenariale, sono stati così articolati:

- 1) sviluppare i circuiti della conoscenza, per il miglioramento e la valorizzazione delle risorse umane (priorità 1) e la promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività (priorità 2);
- 2) accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori, nei settori dell'energia e ambiente, mediante un uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo (priorità 3) e attraverso l'inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale (priorità 4);
- 3) potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza, mediante la valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo (priorità 5), delle reti e collegamenti per la mobilità (priorità 6), della competitività dei sistemi produttivi e occupazione (priorità 7), della competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani (priorità 8);
- 4) internazionalizzare e modernizzare, mediante l'apertura internazionale e l'attrazione di investimenti, consumi e risorse (priorità 9) e il rafforzamento della *governance*, della capacità istituzionale e dei mercati concorrenziali ed efficaci (priorità 10).

I suddetti macro-obiettivi, con le relative priorità, sono poi declinate dal *QSN-2007-2013*, in 52 programmi operativi tra quelli nazionali (PON), interregionali (POIN) e regionali

---

<sup>95</sup> L'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" succede ai Programmi Interregionali del ciclo di programmazione 2000-2006.

<sup>96</sup> Cfr. Ministero dello sviluppo economico - Dipartimento delle politiche di sviluppo e di coesione, *Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 (QSN-2007-2013)*, giugno 2007.

(POR), con i quali sono specificati i settori e gli interventi strategici oggetto di finanziamento<sup>97</sup>.

L'importo complessivo delle risorse programmate per le politiche di coesione e regionali per il periodo 2007-2013 in Italia è stato pari a circa 124,7 miliardi di euro<sup>98</sup>.

Infatti, per il periodo 2007-2013, sono stati assegnati dall'Unione europea al nostro Paese complessivamente circa 28,7 miliardi di euro a valere sui fondi FESR e FSE<sup>99</sup>.

A questa dotazione sono state poi aggiunte le risorse derivati dal cofinanziamento previsto dal Regolamento (CE) n. 1083/2006<sup>100</sup>, a valere sul Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie nazionale<sup>101</sup>, per un ammontare di circa 31,6 miliardi di euro<sup>102</sup>.

Infine, agli importi sopra menzionati, vanno sommati anche 64,4 miliardi di euro circa, previsti dalla legge finanziaria per il 2007 (articolo 1, comma 863 e ss. della legge n. 296/2006), a valere sul Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS)<sup>103</sup>, che rappresenta il

---

<sup>97</sup> In particolare il FESR cofinanzia 21 programmi regionali (POR), 5 programmi nazionali (PON) e 2 programmi interregionali (POIN), oltre ai programmi dell'obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea". Il FSE cofinanzia 21 programmi regionali (POR) e 3 programmi nazionali (PON).

<sup>98</sup> Cfr. Ministero dello sviluppo economico - Dipartimento delle politiche di sviluppo e di coesione, *Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013* (QSN-2007-2013), giugno 2007, pag. 236.

<sup>99</sup> In particolare circa il 75% delle risorse sono stati finalizzati all'obiettivo "Convergenza", che interessa le Regioni Calabria Campania, Puglia, Sicilia per complessivi 21,2 miliardi di euro; a tali risorse si aggiungono 430 milioni di euro assegnati alla Basilicata (in regime di *phasing-out* dall'obiettivo "Convergenza"). Il 22% delle risorse, invece, sono stati stanziati a favore dell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione", che interessa le regioni del Centro-Nord, l'Abruzzo e il Molise, con una dotazione di 5,4 miliardi di euro, a cui si aggiunge 1 miliardo destinato alla Sardegna (in regime di *phasing-in* dall'obiettivo "Competitività regionale e occupazione"). Il restante 3% delle risorse sono state erogate per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea", per una quota residua pari a 800 milioni di euro.

<sup>100</sup> Cfr., in particolare, l'articolo 53 e Allegato III del Regolamento (CE) n. 1083/2006, che hanno stabilito i massimali applicabili ai tassi di cofinanziamento comunitario. Nello specifico, l'Allegato III del Regolamento (CE) n. 1083/2006 ha previsto, per l'Italia, che le percentuali di partecipazione alla spesa ammissibile per FESR e FSE sono del 75% per i programmi dell'obiettivo "Convergenza" e al 50% per i programmi dell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione".

<sup>101</sup> Il Fondo di rotazione è stato istituito dall'articolo 5 della legge n.183/1987 presso la Ragioneria Generale dello Stato e svolge sostanzialmente una funzione di intermediazione tra i flussi finanziari Italia-Unione europea. Ha una gestione autonoma fuori del bilancio dello Stato e assicura, in particolare, *"la centralizzazione presso la tesoreria dello Stato dei flussi finanziari provenienti dall'Unione europea e la gestione univoca dei relativi trasferimenti in favore delle Amministrazioni e degli Enti titolari, consentendo anche di monitorare l'impatto di tali flussi sugli aggregati di finanza pubblica, in funzione anche del rispetto dei vincoli del patto di stabilità"* (fonte sito istituzionale del MEF).

<sup>102</sup> Nello specifico, di tale somma, circa 21,8 miliardi di euro sono stati destinati per l'obiettivo "Convergenza", circa 9,6 miliardi di euro per l'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" e circa 200 milioni di euro per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea".

<sup>103</sup> Il FAS, istituito dall'articolo 61 della legge n. 289/2002, prevedeva che a decorrere dal 2003 le risorse nazionali destinate agli interventi nelle aree sottoutilizzate del Paese fossero concentrate in un unico fondo nazionale. Con il D.Lgs. n. 88/2011, attuativo della legge delega n. 42/2009 sul

principale strumento nazionale di attuazione della politica di coesione regionale, in conformità alle finalità previste dall'articolo 119, comma 5, della Costituzione italiana, che prevede espressamente la rimozione degli «squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona».

Il quadro finanziario complessivo recato dal *QSN 2007-2013* è sintetizzato, per ciascuno degli obiettivi considerati, nella seguente *tabella n. 1*.

**Tabella n. 1 - Il QSN 2007-2013 con riferimento all'Italia**

<b>Risorse complessive QSN 2007-2013 (dati in miliardi di euro)</b>	<b>Fondi strutturali europei</b>	<b>Cofinanziamento nazionale</b>	<b>Fondo aree sottoutilizzate</b>	<b>Totale</b>
<b>Totale</b>	<b>28,7</b>	<b>31,6</b>	<b>64,4</b>	<b>124,7</b>
Convergenza	21,6	21,8	-	43,4
Competitività regionale e occupazione	6,3	9,6	-	15,9
Cooperazione territoriale europea	0,8	0,2	-	1
<i>di cui:</i>				
<i>Centro Nord*</i>	4,9	7,5	9,7	23,0
<i>Mezzogiorno*</i>	23,0	23,9	54,7	101,6

\* Il dato non comprende le risorse dell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea".

*Fonte: QSN 2007-2013 - Italia*

Come può notarsi, nella programmazione iniziale del periodo 2007-2013, la concentrazione delle risorse è sostanzialmente indirizzata a finanziare progetti a favore delle regioni del Mezzogiorno, con una dotazione complessiva di 101,6 miliardi, mentre sono destinate alle regioni del Centro-Nord risorse per 23 miliardi di euro.

Tuttavia, la suddetta dotazione iniziale, come si avrà modo di approfondire nel paragrafo che segue, sia per la parte relativa alla quota a valere sul Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie nazionale, che per quella relativa al Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), è stata oggetto, nel corso del tempo, di significative decurtazioni per

---

federalismo fiscale e relativo alla rimozione degli squilibri economico-sociali, il FAS ha assunto la denominazione di Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) ed è stata definita la sua dotazione, secondo una logica di unificazione della programmazione e di complementarietà delle fonti di finanziamento. La programmazione di tali risorse è stata adottata dal CIPE con delibera n. 166 del 21 dicembre 2007.

effetto di plurimi interventi governativi finalizzati, da un lato, a recuperare il ritardo accumulato nell'utilizzo delle risorse europee (mediante una riduzione della quota di cofinanziamento e una conseguente rimodulazione dei singoli programmi operativi) e, dall'altro, al recupero di coperture finanziarie per svariati provvedimenti legislativi, a volte anche del tutto sganciati dagli interventi originariamente previsti nelle aree sottoutilizzate.

### **6.1. La regola “dell'n+2”, il ritardo accumulato nell'utilizzo delle risorse e la conseguente rimodulazione degli interventi per le politiche di coesione.**

Ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento (CE) 1083/2006, è stato previsto che le certificazioni di spesa dei singoli progetti dovevano essere presentate alla Commissione entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello dell'impegno in bilancio, pena il disimpegno automatico e la perdita delle risorse non utilizzate, con la conseguente riduzione dei finanziamenti dell'Unione europea per il programma interessato.

Si tratta della c.d. regola “dell'n+2” che, di fatto, nel ciclo di programmazione 2007-2013, ha fissato il termine ultimo per poter effettuare i pagamenti rendicontabili alla Commissione entro il 31 dicembre 2015<sup>104</sup>.

Inoltre, il menzionato articolo, ha stabilito, altresì, che la parte di impegni – ancora non definiti al 31 dicembre 2015 – sarebbe stata automaticamente disimpegnata solo qualora la Commissione non avesse ricevuto al riguardo una domanda di pagamento ricevibile entro il 31 marzo 2017.

In sostanza, per effetto di tale ultima disposizione, il finanziamento europeo poteva essere ammesso anche oltre la data 31 dicembre 2015, ma solo per i c.d. “progetti funzionanti” – ossia completati<sup>105</sup> e in uso<sup>106</sup> – alla data del 31 marzo 2017.

In tal caso, le risorse europee sarebbero state mantenute per la quota realizzata entro il 31 dicembre 2015, mentre le ulteriori spese necessarie per il completamento del progetto sarebbero state coperte da risorse nazionali<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> Regole diverse sono, invece, stabilite per gli Strumenti di ingegneria finanziaria (SIF), per i quali il termine ultimo per effettuare pagamenti a favore dei destinatari finali è fissato al 31 marzo 2017.

<sup>105</sup> Un progetto può dirsi “completo” se le attività previste sono state effettivamente realizzate e tutte le spese necessarie per la loro realizzazione sono state sostenute dai beneficiari.

<sup>106</sup> Un progetto può dirsi in “uso” se ha prodotto o sta producendo gli effetti per il quale è stato selezionato.

<sup>107</sup> Cfr. Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2017 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Deliberazione n. 19/2017, 21 dicembre 2017, pag. 61.



Il rischio dell'effetto "tagliola" della regola "dell'n+2" sulle risorse disponibili a valere sui fondi strutturali è stato – per il ciclo di programmazione 2007-2013 – particolarmente concreto per il nostro Paese.

Ciò ha comportato, sul finire del suddetto periodo, da un lato, a una frenetica "corsa alla spesa" e, dall'altro, a una sostanziale rimodulazione, in accordo con la Commissione, della programmazione iniziale delle risorse<sup>108</sup>.

Infatti, il ciclo di programmazione in esame, sin dal suo avvio, si caratterizzò per un enorme ritardo accumulato da parte delle autorità nazionali, regionali e locali nella gestione degli interventi e nel conseguenziale utilizzo delle risorse disponibili per le politiche di coesione, anche a causa degli impegni sovrapposti di chiusura del precedente ciclo di programmazione 2000-2006, oggetto di proroga fino al 2009.

Nel corso del 2010, partendo dalle regioni del Mezzogiorno<sup>109</sup>, si cercò di realizzare un primo tentativo di concentrare la programmazione e le risorse su pochi obiettivi prioritari (infrastrutture e beni pubblici, ricerca e innovazione, istruzione ecc.), mediante un apposito intervento denominato *Piano nazionale per il Sud*<sup>110</sup>.

I dati della Commissione evidenziavano, infatti, come l'Italia (e, in particolare, le regioni del Meridione) si posizionasse, con riguardo all'assorbimento dei fondi strutturali, agli ultimi posti tra i Paesi europei.

Nello specifico alla data del 31 dicembre 2010 gli impegni e i pagamenti risultavano fermi, rispettivamente, al 22% e al 12% delle risorse complessive disponibili.

---

<sup>108</sup> Sulla "corsa alla spesa", specie con riferimento al Mezzogiorno cfr. RAINOLDI A., *Dal 1989 al 2009. Vent'anni di intervento del "Fondo europeo di sviluppo regionale" nel Mezzogiorno d'Italia: scelte allocative, utilizzo delle risorse e ruolo del fattore tempo*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2010, pag. 7 e ss.

<sup>109</sup> La situazione di criticità del Mezzogiorno è stata ben descritta in numerosi contributi della dottrina. Tra gli altri si segnalano BODO G. - VIESTI G., *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni novanta*, Roma, 1997; CIPOLETTA I., *Un Mezzogiorno debole ma migliore*, in D'Amato A. e Rosa G. (a cura di), *Nel Sud per competere*, Roma-Bari, 1999; LA SPINA A., *La politica per il Mezzogiorno*, Bologna, 2003; VIESTI, G., *Abolire il Mezzogiorno*, Roma-Bari, 2003; FELICE. E., *Divari regionali e intervento pubblico*, Bologna, 2007; PROTA F. - VIESTI G., *Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*, Bologna, 2012.

<sup>110</sup> In particolare il Piano è stato approvato dal Consiglio dei ministri nel corso della seduta del 26 novembre 2010 e aveva come obiettivo prioritario lo sviluppo e al rilancio delle aree del Mezzogiorno. Gli interventi previsti dal Governo erano rivolti alle seguenti 8 priorità strategiche: Infrastrutture, ambiente, beni pubblici, beni culturali e turismo; Competenze ed istruzione; Innovazione, Ricerca e competitività; Sicurezza e legalità; Certezza dei diritti e delle regole; Pubblica amministrazione; Sistema finanziario e Banca del Mezzogiorno; Sostegno alle imprese, al lavoro, all'agricoltura.

Pertanto, con la delibera n. 1/2011 del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)<sup>111</sup>, è stato delineato un percorso di riprogrammazione dei finanziamenti destinati alle aree sottoutilizzate, a valere dunque sia sulle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate e sia su quelle dei fondi strutturali, con l'individuazione di specifici *target* di impegno e di spesa da certificare alla Commissione, pena la rimodulazione delle risorse in favore di altri programmi operativi<sup>112</sup>.

Successivamente, nel novembre del 2011, il Governo, d'intesa con la Commissione, ha approvato il *Piano di Azione Coesione* (PAC)<sup>113</sup>, definendo una nuova azione strategica di sviluppo del Mezzogiorno per rilanciare i programmi in grave ritardo e investire le risorse su quattro priorità: istruzione, agenda digitale, occupazione e infrastrutture ferroviarie.

L'intervento si concentrò principalmente sull'obiettivo "Convergenza" e in favore delle regioni del Mezzogiorno, dove si registravano – con forti differenze interne tra esse – le maggiori difficoltà di impegno e di spesa dei fondi strutturali.

Il metodo adottato con il PAC, che si è articolato in cinque fasi<sup>114</sup>, si fondava sostanzialmente su una rimodulazione delle risorse dei programmi in maggiore ritardo di

---

<sup>111</sup> La Deliberazione CIPE dell'11 gennaio 2011 n. 1, recante "Obiettivi, criteri e modalità di programmazione delle risorse per le aree sottoutilizzate e selezione ed attuazione degli investimenti per i periodi 2000-2006 e 2007-2013" è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 80 del 7 aprile 2011.

<sup>112</sup> Un tappa fondamentale di tale percorso è stata l'adozione, nel marzo del 2011, da parte del Comitato nazionale del QSN 2007-2013, del documento recante "Iniziativa di accelerazione e di riprogrammazione dei Programmi comunitari 2007-2013", concordato con le Regioni, le amministrazioni centrali interessate e dal partenariato economico e sociale. Con tale documento sono stati definiti i *target* da raggiungere con riguardo alla regola "dell'n+2", specificando gli obiettivi di spesa di ciascun programma operativo nel corso delle residue annualità 2012 e 2013.

<sup>113</sup> Il PAC è stato adottato in attuazione degli impegni assunti con la lettera del Presidente del Consiglio *pro tempore* al Presidente della Commissione Europea e al Presidente del Consiglio Europeo del 26 ottobre 2011 e, in conformità, alle Conclusioni del Vertice dei Paesi euro dello stesso 26 ottobre 2011. Il documento è stato formalmente inviato il 15 novembre 2011 dal Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione Territoriale *pro tempore* al Commissario Europeo per la Politica Regionale.

<sup>114</sup> La prima fase di programmazione (PAC I), del dicembre 2011 e aggiornata a febbraio 2012, ha comportato una rimodulazione delle risorse per circa 3,5 miliardi di euro a favore di istruzione, agenda digitale, occupazione e infrastrutture ferroviarie e la costituzione di un fondo da 1,5 miliardi di euro per gli investimenti nel settore delle reti ferroviarie. La seconda fase (PAC II), del maggio 2012, ha mobilitato circa 2,9 miliardi di euro a favore dei PON e dei POIN dedicati alla crescita e inclusione sociale con particolare riguardo al contrasto della disoccupazione giovanile, alla promozione della cura dell'infanzia e degli anziani non autosufficienti, dei giovani, al sostegno della competitività e innovazione delle imprese e delle aree di attrazione culturale. La terza fase di riprogrammazione (PAC III), del dicembre 2012, ha riguardato la gestione di circa 5,7 miliardi di euro, coinvolgendo le regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Valle D'Aosta e i Ministeri interessati, per finanziare, da un lato, misure di salvaguardia di progetti di rilievo strategico e, dall'altro, nuove azioni funzionali alla programmazione 2014-2020. La quarta fase (PAC IV), del giugno 2013, ha previsto rimodulazioni per un importo pari a circa 2,1 miliardi di euro, prevedendo misure straordinarie per la coesione sociale e a favore dell'occupazione. La quinta fase di riprogrammazione (PAC V), del dicembre 2013, ha previsto la mobilitazione di circa

attuazione per favorire la concentrazione dei finanziamenti sugli interventi che si erano dimostrati più performanti nella spesa dei finanziamenti comunitari<sup>115</sup>.

Congiuntamente si praticava, a valere sulla dotazione comunitaria dei fondi strutturali, una contestuale diminuzione delle risorse versate a titolo di cofinanziamento nazionale, il cui tasso veniva ridotto dal 50% al 25%.

Così facendo, ferme le risorse comunitarie attribuite al nostro Paese, da un lato è calato notevolmente l'ammontare complessivo delle spese da rendicontare alla Commissione entro il fatidico termine "dell'n+2" e, dall'altro, si sono liberate importanti risorse (prima assoggettate al cofinanziamento e ora disponibili) per le finalità che venivano considerate prioritarie dal PAC<sup>116</sup>, sebbene però vincolate, almeno da un punto di vista formale, al rispetto del principio di territorialità<sup>117</sup>.

Comunque, mentre il PAC muoveva i suoi primi passi, alla fine del 2011 i dati confermavano ancora il netto ritardo dell'Italia nell'utilizzo dei fondi strutturali, soprattutto

---

1,8 miliardi di euro a favore di investimenti per le imprese, per l'occupazione e per lo sviluppo delle economie locali, mediante la rimodulazione di interventi del PAC su azioni non avviate o comunque in ritardo di attuazione. La dotazione finanziaria del PAC ha subito ulteriori modifiche sia per effetto di altre riprogrammazioni interne attuate dalle Amministrazioni titolari, che per specifiche rimodulazioni legislative delle risorse. Tra questi, un primo intervento del valore di 995 milioni di euro, ha riguardato il finanziamento di alcune misure per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile e la coesione sociale, previste al decreto legge n. 76/2013. Un secondo intervento, del valore di 3,5 miliardi di euro, ha invece riguardato il finanziamento degli sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato, previsti dall'articolo 1, commi 118, 122 e 123, della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015).

<sup>115</sup> L'organo responsabile della definizione degli interventi prioritari e dell'attuazione del PAC è il Gruppo di Azione Coesione, istituito con decreto del Ministro della coesione territoriale del 1° agosto 2012, al fine di definire e promuovere la riprogrammazione e/o rimodulazione dei programmi. Al Gruppo sono altresì affidati i compiti di indirizzo, monitoraggio e sorveglianza delle azioni di qualificazione e accelerazione della politica di coesione comunitaria e nazionale 2007-2013 ricomprese nel PAC. La composizione del Gruppo di Azione Coesione è stata modificata a seguito dell'istituzione dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, prevista dall'articolo 10 del decreto legge n. 101/2013.

<sup>116</sup> In sostanza, con il PAC, ai sensi dell'articolo 33 del Regolamento (CE) n. 1083/2006, il nostro Paese ha concordato con la Commissione l'aumento del cofinanziamento comunitario, passato dall'originario 50% al 75% (limite massimo di partecipazione), e la contestuale diminuzione della quota di cofinanziamento nazionale, ridotto dal 50 al 25 per cento. Di conseguenza, pur restando invariati, in valori assoluti, i finanziamenti a carico del bilancio dell'Unione europea, si sono rese disponibili, per gli obiettivi prioritari del PAC, quelle risorse nazionali non più vincolate al cofinanziamento e ai programmi attuativi.

<sup>117</sup> Infatti, il 3 novembre 2011, era stato siglato un accordo tra il Governo e le regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, in base al quale le risorse nazionali liberate dal cofinanziamento per effetto del PAC sarebbero state vincolate al riutilizzo nel territorio dove erano state in origine destinate. Tale principio, successivamente codificato dall'articolo 23, comma 4, della legge n. 183/2011 (legge di stabilità 2012), non è stato puntualmente rispettato e, dunque, molte risorse, con provvedimenti legislativi *ad hoc*, sono state poi impiegate per interventi anche al di fuori dei territori originariamente destinatari dei finanziamenti.

sul lato dei pagamenti. In particolare, al 31 dicembre 2011, mentre la percentuale degli impegni si attestava al 42%, i pagamenti restavano sostanzialmente al palo con un misero 18% di spesa effettuata rispetto all'ammontare complessivo delle risorse a disposizione<sup>118</sup>.

Invero, un forte freno all'utilizzo dei fondi strutturali per le Regioni era costituito anche dal vincolo imposto del Patto di stabilità interno (PSI), che limitava la possibilità di spesa delle proprie risorse e di quelle nazionali a titolo di cofinanziamento, per non aumentare – in un'ottica di contenimento della spesa pubblica – l'indebitamento netto di tali enti territoriali.

Così il Governo, anche in considerazione dell'aggravarsi della crisi economica internazionale e al fine di accelerare la spesa dei programmi regionali cofinanziati dai fondi strutturali, intervenne con il decreto legge n. 201/2011 (articolo 3) istituendo un apposito Fondo di compensazione per gli interventi volti a favorire lo sviluppo, al fine di riequilibrare lo "sforamento" del PSI causato dalla spesa delle risorse dei fondi strutturali.

In sostanza, il fondo, con una dotazione di 1 miliardo di euro per ciascuna delle annualità 2012, 2013 e 2014, facilitava la possibilità di raggiungere gli obiettivi di spesa previsti dai programmi regionali cofinanziati dall'Unione europea, permettendo di non computare nel complesso delle spese rilevanti per il PSI, sia le spese sostenute dalle regioni a valere sulle proprie risorse, sia quelle statali loro trasferite dal Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie<sup>119</sup>.

I primi risultati della riprogrammazione prevista dal PAC, nonché del superamento dei vincoli del PSI, cominciarono a manifestarsi nei dati relativi alla spesa delle risorse europee rilevati alla fine del 2012. Infatti, al 31 dicembre 2012, sia gli impegni che i pagamenti registrarono dei sensibili incrementi rispetto all'anno precedente, attestandosi rispettivamente al 73% e al 36%.

Tuttavia la strada da percorrere restava fortemente in salita e, pertanto, nel corso del 2013 oltre alle successive rimodulazioni delle risorse previste dal PAC, con il decreto legge n. 35/2013 (articolo 2), è stata aumentata di ulteriori 800 milioni di euro la dotazione del Fondo di compensazione per gli interventi volti a favorire lo sviluppo, al fine attenuare

---

<sup>118</sup> La spesa delle risorse dell'obiettivo "Convergenza" era quella in maggiore ritardo. In particolare, le peggiori *performance* di attuazione venivano registrate dai POR Campania, Sicilia e Abruzzo, dal PON "Ricerca e competitività" e dal POIN "Attrattori culturali, naturali e turismo".

<sup>119</sup> Per un approfondimento critico sui vincoli del PSI si veda TORTORELLA W., *I Fondi Strutturali tra i blocchi del patto e tecnoburocrazie*, in [www.forumpa.it](http://www.forumpa.it), 2014.

gli effetti del vincolo del PSI e consentire alle amministrazioni un ulteriore margine di spesa dei fondi strutturali.

A giugno 2013, a sei mesi dalla chiusura del ciclo di programmazione e a due anni e mezzo dal termine ultimo per la rendicontazione dei programmi operativi alla Commissione, i dati restavano comunque preoccupanti. Infatti, la percentuale dei pagamenti effettuati sulle risorse europee complessive a disposizione, si attestava intorno al 40%, corrispondenti a circa 19 miliardi di euro.

Pertanto, il Governo è intervenuto nuovamente in tre direzioni.

Innanzitutto, con il decreto legge n. 76/2013 (articoli da 1 a 4), ha previsto ulteriori interventi di riprogrammazione dei programmi nazionali cofinanziati dai fondi strutturali e di rimodulazione del PAC, mobilitando risorse per circa 995 milioni di euro, per la promozione della coesione sociale dell'occupazione (in particolare di quella giovanile), del contrasto all'impoverimento delle famiglie, del sostegno alle imprese.

Successivamente, con il decreto legge n. 69/2013 (articolo 9), lo Stato e le regioni sono stati muniti di poteri sostitutivi nei confronti delle amministrazioni responsabili degli interventi, con la possibilità di nominare un commissario straordinario, qualora, accertata la loro inerzia o inadempienza, si palesasse il rischio di una sottoutilizzazione delle risorse e di una mancata attuazione dei programmi e dei progetti cofinanziati con fondi strutturali europei<sup>120</sup>.

Infine, con il decreto legge n. 101/2013 (articolo 10), è stata avviata una riforma della *governance* delle politiche di coesione, poi completata negli anni successivi, con cui si è provveduto a trasferire le competenze in materia del Ministero dello sviluppo economico - Dipartimento per le politiche di sviluppo (DPS), suddividendole tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche di coesione (DPC) e l'Agenzia per la coesione territoriale (ACT)<sup>121</sup>.

---

<sup>120</sup> I poteri sostitutivi del Governo sono stati successivamente ricondotti direttamente in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri. Infatti, con il decreto legge n. 133/2014 (articolo 12), il Presidente del Consiglio dei Ministri può nei casi di inerzia, ritardo o inadempimento nell'attuazione di piani, programmi e interventi cofinanziati dall'Unione europea, ovvero nell'utilizzo dei fondi nazionali per le politiche di coesione, sentita la Conferenza unificata, proporre al CIPE il defianziamento e la riprogrammazione delle risorse non impegnate, anche prevedendone l'attribuzione ad altro livello di governo. Inoltre, egli può esercitare i poteri ispettivi e di monitoraggio volti ad accertare il rispetto della tempistica e degli obiettivi dei piani, programmi e interventi finanziati dall'UE o dal Fondo per lo sviluppo e la coesione, anche avvalendosi delle amministrazioni statali e non statali dotate di specifica competenza tecnica.

<sup>121</sup> Le competenze sono state trasferite con tre DPCM in data 15 dicembre 2014. I suddetti decreti sono stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale del 20 gennaio 2015 n. 15. Di recente, il decreto legge 12 luglio 2018, n. 86, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 97, ha disposto la modifica dell'articolo 10 del decreto legge n. 101/2013, riorganizzando le funzioni sia del

In sintesi, al DPC, struttura di supporto del Presidente del Consiglio dei Ministri o dell'Autorità politica delegata<sup>122</sup>, sono stati attribuite le funzioni di coordinamento, programmazione e attuazione delle politiche di coesione e di sviluppo territoriale<sup>123</sup>;

---

Dipartimento per le politiche di coesione (DPC), che dell'Agenzia per la coesione territoriale (ACT).

<sup>122</sup> Con il Governo Gentiloni la delega in materia di politiche coesione è stata attribuita al Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, ai sensi del DPCM 26 gennaio 2017. Con il Governo Conte I la delega in materia è stata attribuita al Ministro per il Sud, ai sensi del DPCM 27 giugno 2018. Con il Governo Conte II la delega in materia è stata attribuita al Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, ai sensi del DPCM 26 settembre 2019.

<sup>123</sup> Ai sensi dell'articolo 10, comma 2, della legge n. 101/2013 (come modificato dal decreto legge 12 luglio 2018, n. 86 convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 97), ferme restando le competenze delle amministrazioni titolari di programmi, la Presidenza del Consiglio dei ministri, anche avvalendosi dell'Agenzia per la coesione: a) adotta gli atti di indirizzo e di programmazione relativi all'impiego dei fondi a finalità strutturale dell'Unione europea, nonché all'impiego del Fondo per lo sviluppo e la coesione, in modo da garantire complementarietà con le risorse europee per lo sviluppo regionale; b) promuove e coordina i programmi e gli interventi finanziati dai fondi strutturali, i programmi finanziati dal Fondo per lo sviluppo e la coesione, nonché le attività di valutazione delle politiche di coesione; c) promuove le politiche e gli interventi per assicurare l'addizionalità, rispetto agli stanziamenti ordinari del bilancio dello Stato, delle risorse provenienti dai fondi a finalità strutturale dell'Unione europea e dal Fondo per lo sviluppo e la coesione, nonché dei relativi programmi di investimento; d) promuove l'attuazione e il monitoraggio dell'articolo 7-bis del decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2017, n. 18; e) cura la valutazione dei risultati delle politiche di coesione a fini di correzione e riorientamento delle politiche, raccogliendo ed elaborando, in collaborazione con le amministrazioni statali e regionali competenti, informazioni e dati sull'attuazione dei programmi operativi dei fondi a finalità strutturale dell'Unione europea, nonché sull'attuazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione; f) promuove il ricorso alle modalità di attuazione di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, e alle misure previste dagli articoli 9 e 9-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, e adotta, anche in base alle proposte dell'Agenzia, le misure di accelerazione degli interventi necessarie ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo n. 88 del 2011; g) supporta il Presidente o il Ministro delegato nei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea relativi alla fase di definizione delle politiche di sviluppo regionale e di verifica della loro realizzazione; h) raccoglie ed elabora informazioni, dati e analisi in materia di sviluppo regionale; i) cura l'istruttoria relativa all'esercizio dei poteri di cui all'articolo 6, comma 6, del decreto legislativo n. 88 del 2011, al fine di assicurare l'efficace utilizzo delle risorse per la politica di coesione, e si avvale dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa - Invitalia Spa per dare esecuzione alle determinazioni assunte ai sensi del medesimo articolo 6 e per l'attuazione della politica di coesione, anche attraverso il ricorso alle misure di accelerazione degli interventi strategici di cui all'articolo 55-bis del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Il braccio operativo della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di politica di coesione è il Dipartimento per le politiche di coesione (DPC). In particolare, ai sensi dell'art. 24**bis** del DPCM 1° ottobre 2012, tale struttura cura il raccordo con le amministrazioni statali e regionali per la predisposizione della programmazione economica e finanziaria e di destinazione territoriale delle risorse della politica di coesione europea e nazionale di natura finanziaria e non finanziaria miranti ad accrescere la coesione territoriale, anche ai fini dell'adozione degli atti di indirizzo e di programmazione relativi all'impiego dei fondi a finalità strutturale dell'Unione europea, nonché all'impiego del Fondo per lo sviluppo e la coesione da realizzare in forma integrata con le risorse europee per lo sviluppo regionale; promuove e coordina i programmi e gli interventi finanziati dai fondi strutturali, i programmi finanziati dal Fondo per lo sviluppo e la coesione, nonché le attività di valutazione delle politiche di coesione; raccoglie ed elabora, in collaborazione con le amministrazioni statali e regionali competenti, informazioni e dati sull'attuazione dei programmi

mentre, all'ACT<sup>124</sup>, posta sotto la vigilanza del DPC, sono state assegnate le funzioni di monitoraggio sull'impiego dei fondi da parte delle Autorità di gestione, di promozione delle azioni di sostegno e di assistenza tecnica alle Pubbliche amministrazioni responsabili della gestione, nonché di presidio e vigilanza sulla attuazione dei programmi e degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali<sup>125</sup>.

---

operativi dei fondi a finalità strutturale dell'Unione europea, nonché sull'attuazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione, anche ai fini dell'adozione delle misure di accelerazione degli interventi necessari ai sensi dell'art. 3, comma 3, del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88. Il Dipartimento, inoltre, supporta il Presidente nei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea relativi alla fase di definizione delle politiche di sviluppo regionale e di verifica della loro realizzazione, predisponendo, ove necessario, proposte di riprogrammazione; raccoglie ed elabora informazioni, dati e analisi in materia di sviluppo regionale; cura l'istruttoria relativa all'esercizio dei poteri di cui all'art. 6, comma 6, del citato decreto legislativo n. 88 del 2011 e all'art. 12 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, del citato decreto legislativo n. 88 del 2011 alle misure previste dagli articoli 9 e 9-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98. Il Dipartimento per le politiche di coesione si articola, ai sensi del decreto di riorganizzazione interna del 29 aprile 2016, in due Uffici di livello dirigenziale generale e in quattro servizi di livello dirigenziale non generale. Gli Uffici di livello dirigenziale generale sono l'Ufficio "Analisi, politiche e programmazione" (organizzato nei due Servizi "Studi, analisi e rilevazioni informative" e "Politiche e programmazione") e l'Ufficio "Programmazione operativa" (organizzato nei due Servizi "Programmazione operativa: programmi a rilevanza strategica nazionale ed internazionali" e "Programmazione operativa: programmi strategici regionali").

<sup>124</sup> Sulle competenze e il ruolo dell'Agenzia per la coesione territoriale cfr. LA SPINA A., *L'Agenzia per la coesione, in una visione comparata*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2013; SORIERO G., *Considerazioni sul ruolo e funzioni della nuova Agenzia per la coesione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2013; VETRITTO G., *L'Agenzia per la coesione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2013; FLORA A., *L'Agenzia per la coesione territoriale: quale approccio, compiti e politiche?*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2014; LEPORE A., *L'Agenzia per la Coesione Territoriale, lo scenario delle macroregioni e l'evoluzione delle strategie per il Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2014; SBRESCIA V. M., *L'Agenzia per la coesione territoriale: verso un nuovo modello centralizzato di intervento pubblico nell'economia meridionale?*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2014; TORRETTA P., *Il rilancio delle politiche sociali finanziate dall'Ue nella "governance" multilivello del "welfare" italiano: brevi note sulla Agenzia per la coesione territoriale*, in *GiustAmm.it*, n. 4/2014.

<sup>125</sup> Ai sensi dell'articolo 10, comma 2, della legge n. 101/2013 (come modificato dal decreto legge 12 luglio 2018, n. 86, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 97), l'Agenzia per la coesione, tenuto conto degli obiettivi definiti dagli atti di indirizzo e programmazione e delle competenze in materia della Presidenza del Consiglio dei ministri relativamente ai fondi strutturali europei e al Fondo per lo sviluppo e la coesione: a) assicura la sorveglianza, il monitoraggio e il controllo di tutti i programmi operativi e di tutti gli interventi della politica di coesione, anche attraverso specifiche attività di valutazione e verifica, in raccordo con le amministrazioni competenti, ferme restando le funzioni attribuite alla Ragioneria generale dello Stato; b) assicura il supporto alle attività della Presidenza del Consiglio dei ministri di cui al comma 2; c) vigila, nel rispetto delle competenze delle singole amministrazioni pubbliche, sulla attuazione dei programmi europei o nazionali e sulla realizzazione dei progetti che utilizzino risorse della politica di coesione; d) fornisce assistenza tecnica alle amministrazioni, centrali e territoriali, definisce gli standard e le istruzioni operative e svolge attività di formazione del personale delle amministrazioni che gestiscono programmi europei o nazionali; e) sostiene la realizzazione dei programmi con azioni di accompagnamento alle amministrazioni titolari, promuovendo il ricorso ai contratti istituzionali di sviluppo e l'attivazione dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa - Invitalia Spa in qualità di centrale di committenza; f) propone le necessarie misure di accelerazione degli interventi ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo 31 maggio

Nello svolgimento delle suddette funzioni l'ACT ha coordinato apposite *task-force* con le amministrazioni centrali e regionali, al fine di individuare misure di accelerazione della spesa per i programmi operativi che erano in maggior ritardo di attuazione.

Tale azione di accompagnamento, di co-decisione, assistenza tecnica e monitoraggio tra amministrazione centrale e amministrazione regionale, ha certamente contribuito a un rafforzamento della capacità amministrativa dei territori e a un notevole recupero nella spesa dei fondi strutturali 2007-2013.

Infatti, alla scadenza del ciclo di programmazione del 31 dicembre 2013, la spesa complessiva dei programmi operativi cofinanziati con i fondi strutturali certificata all'Unione europea ammontava a circa 25,1 miliardi di euro, con circa 6,8 miliardi in più rispetto a quanto registrato l'anno precedente.

In particolare, l'ammontare delle spese certificate costituivano il 52,7% delle risorse programmate per il ciclo 2007-2013; in tal modo, era stato centrato sia l'obiettivo di spesa comunitario (48,5%) che quello nazionale (49,7%), ed era stato evitato così il rischio di disimpegno automatico di risorse collegato alla verifica di fine anno. La percentuale dei pagamenti sulla dotazione complessiva si attestava, invece, al 64,2%<sup>126</sup>.

Tuttavia, come si avrà modo di specificare meglio in seguito, gran parte del recupero della spesa è avvenuta mediante l'abbondante ricorso a una riprogrammazione che, in parte, ha spostato in avanti la rendicontazione e, in parte, si è basata sull'utilizzo di particolari meccanismi anche di natura finanziaria che hanno permesso un più massiccio utilizzo delle risorse disponibili (vedi la pratica dell'*overbooking*, il ricorso ai progetti retrospettivi o agli strumenti di ingegneria finanziaria ecc.).

In definitiva, il PAC ha comportato, nel suo complesso, una riduzione di circa 13,5 miliardi di euro dalla iniziale quota programmata di cofinanziamento nazionale, che come detto ammontava a circa 31,6 miliardi di euro<sup>127</sup>.

---

2011, n. 88, e dà esecuzione alle determinazioni adottate in base agli articoli 3 e 6, comma 6, del medesimo decreto; g) promuove, nel rispetto delle competenze delle singole amministrazioni pubbliche, il miglioramento della qualità, della tempestività, dell'efficacia e della trasparenza delle attività di programmazione e attuazione degli interventi; h) può assumere le funzioni dirette di autorità di gestione di programmi finanziati con le risorse della politica di coesione e per la conduzione di specifici progetti, nonché avvalendosi a tal fine, nelle ipotesi previste dalla lettera e), dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa - Invitalia Spa.

<sup>126</sup> Cfr. portale OpenCoesione, *Pillola n. 3 - La certificazione della spesa dei Fondi Strutturali all'UE al 31 dicembre 2013*, 15 gennaio 2014.

<sup>127</sup> Considerando le risorse complessive, l'obiettivo "Convergenza" ha subito la decurtazione maggiore, con una riduzione di circa 12,8 miliardi di euro (58,4%), mentre l'obiettivo "Competitività" ha subito un taglio di circa 780 milioni di euro (8,2%). Per completezza si segnala che tra la fine del 2015 e gli inizi del 2016, il PAC ha subito una nuova rimodulazione della sua dotazione – assestata intorno a circa 10 miliardi di euro – per effetto dell'adesione di nuove



Inoltre, va sottolineato come, sebbene le azioni del PAC dovevano essere vincolate al rispetto del principio di territorialità, le riprogrammazioni, in particolare quelle operate con provvedimenti legislativi, hanno dirottato le risorse verso interventi non sempre rispettosi del suddetto principio, finanziando progetti infrastrutturali, incentivi alle imprese e all'occupazione anche in ambiti territoriali diversi o più ampi rispetto a quelli per i quali le risorse erano formalmente vincolate.

Ciò, tra l'altro, ha portato anche alcune regioni (Campania, Puglia, Sicilia, Friuli Venezia Giulia, Molise, Umbria) a promuovere dei ricorsi avverso tali provvedimenti, i cui esiti sono stati sostanzialmente negativi per gli enti proponenti<sup>128</sup>.

Anche le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) non hanno avuto sorte dissimile da quelle del PAC.

Infatti anche la dotazione del FAS, poi rinominato nel 2011 Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)<sup>129</sup>, ha subito nel corso del tempo un consistente taglio di risorse.

Nello specifico, l'assegnazione iniziale programmata pari a 64,4 miliardi di euro ha subito una riduzione complessiva, nel periodo dal 2008 al 2013, pari a circa 31,8 miliardi di euro, sebbene poi parzialmente reintegrata di circa 10 miliardi di euro, in attuazione di alcune delibere CIPE di attribuzione di ulteriori risorse per il periodo 2008-2012<sup>130</sup>.

---

Amministrazioni e dell'aumento della propria partecipazione da parte di altri enti già partecipanti al Piano. Secondo i dati della Ragioneria generale dello Stato, al 31 ottobre 2017, l'attuazione delle linee di intervento programmate dal PAC ha registrato, rispetto alle risorse programmate impegni per l'84,1%, con un importo pari a 8.733,7 milioni di euro, mentre i pagamenti si sono attestati al 42,8%, con un importo pari a 4.442,9 milioni di euro.

<sup>128</sup> La sentenza n. 155 del 3 maggio 2016 della Corte Costituzionale ha respinto, infatti, tutti i ricorsi presentati dalle suddette regioni. L'unico ricorso che è stato accolto ha riguardato l'Umbria che, con la sentenza n. 13/2017 della Corte Costituzionale, ha visto dichiarare incostituzionale, l'articolo 7, comma 9-*sexies* del decreto legge n. 78/2015.

<sup>129</sup> Il FSC è stato istituito dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 88/2011, emanato in attuazione della legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale. Le risorse di tale fondo sono aggiuntive rispetto a quelle ordinarie, infatti, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lett. c) del suddetto decreto legislativo, le stesse non possono essere sostitutive di spese ordinarie del bilancio dello Stato e degli enti decentrati, in coerenza e nel rispetto del principio dell'addizionalità previsto per i fondi strutturali dell'Unione europea.

<sup>130</sup> Sul punto cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica, *Dossier di approfondimento Fondo di Sviluppo e Coesione – Ciclo 2007-2013. Le Assegnazioni Finanziarie alle Regioni tra Programmazione per lo Sviluppo Territoriale ed esigenze di Finanza Pubblica*, dicembre 2016. Il *paper* ripercorre l'evoluzione temporale delle risorse assegnate alle regioni nell'ambito del ciclo di programmazione 2007-2013 del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), ricostruendo le macro-allocazioni sottoposte al CIPE, in particolare, nell'arco temporale compreso tra il 2011 e il 2015. Nel suddetto fondo, sulla base delle assegnazioni effettuate dal CIPE nel corso degli anni, residuano per il ciclo di programmazione 2007-2013, risorse pari a 670 milioni di euro, come attestato dalla legge n. 145/2018 (legge di bilancio per il 2019).

L'aspetto certamente più critico è che anche per il FAS (poi FSC) la maggior parte delle risorse decurtate sono state poi utilizzate per finalità completamente avulse rispetto agli interventi programmati nelle aree sottoutilizzate e, in particolare, per finanziare la copertura di alcuni provvedimenti inseriti nelle manovre di bilancio di quel periodo, ovvero per sovvenzionare oneri vari recati dai altri interventi legislativi<sup>131</sup>.

## **6.2. La chiusura del ciclo di programmazione: la corsa alla spesa delle risorse europee, il ricorso agli strumenti di flessibilità e il rinvio degli interventi non completati.**

Come anticipato nel paragrafo precedente, per non far scattare il disimpegno automatico delle risorse, l'articolo 93 del Regolamento (CE) 1083/2006, ha imposto come termine ultimo per poter effettuare i pagamenti da rendicontare alla Commissione il 31 dicembre 2015 (regola "dell'n+2") e stabilito che i progetti dovevano essere "funzionanti" (cioè completati e in uso) al massimo entro il 31 marzo 2017 (in tal caso, il finanziamento europeo è fatto salvo per la quota impiegata entro il 31 dicembre 2015, mentre per le necessità residue occorreva attingere a risorse nazionali).

Pertanto, la corsa alla spesa della programmazione 2007-2013 si è fatta negli ultimi anni del ciclo ancora più serrata: al 31 dicembre 2014, la percentuale dei pagamenti rispetto alla dotazione complessiva delle risorse programmate, si attestava al 79,7%, mentre la percentuale della spesa certificata sulle medesime risorse registrava un 66,7%; al 31 dicembre 2015, invece, le percentuali erano rispettivamente del 103,8% e dell'80,5%; un anno più tardi, al 31 dicembre 2016, la certificazione dei pagamenti aveva raggiunto il 98,1%<sup>132</sup>.

Alla chiusura del 31 marzo 2017 la spesa complessiva certificata all'Unione europea è risultata pari a circa 46,2 miliardi di euro, raggiungendo quindi il 101% delle risorse

---

<sup>131</sup> Tra le disposizioni delle manovre finanziarie che hanno attinto dalle risorse del ciclo 2007-2013 si vedano, in particolare, l'articolo 60, comma 1, del decreto legge n. 112/2008, che ha impegnato 8 miliardi di euro; l'articolo 2 del decreto legge n. 78/2010, che ha impegnato 3,2 miliardi di euro; il decreto legge n. 98/2011, che ha impegnato 7,6 miliardi di euro; la tabella E della legge n. 183/2011, che ha impegnato 7,6 miliardi di euro.

<sup>132</sup> I dati sono tratti dal portale OpenCoesione e corrispondenti all'ultimo aggiornamento del 31 marzo 2017.

programmate, pari a circa 45,8 miliardi di euro, tra contributi europei e cofinanziamento nazionale<sup>133</sup>.

Dunque, almeno formalmente, la programmazione del ciclo 2007-2013 si è chiusa con un risultato positivo, che ha visto un integrale assorbimento delle risorse europee assegnate al nostro Paese.

In particolare, con riguardo agli obiettivi “Convergenza” e “Competitività regionale e occupazione” la Corte dei Conti ha stimato che, a fine dicembre 2017 e in attesa dei dati definitivi dei procedimenti di chiusura dei programmi operativi da parte della Commissione, su un totale di 27,9 miliardi di fondi europei resi disponibili per l'Italia, le risorse rimaste inutilizzate ammonterebbero a circa 193 milioni di euro<sup>134</sup>.

Tuttavia, come si è in parte anticipato in precedenza, gran parte del recupero della spesa è avvenuta mediante una significativa riprogrammazione delle risorse e una loro allocazione in contenitori diversi da quelli originariamente individuati.

Infatti, soprattutto verso la chiusura del ciclo, le pubbliche amministrazioni hanno effettuato diverse rimodulazioni tra i vari assi dei programmi operativi, avvalendosi anche della possibilità di destinare le risorse inutilizzate verso i progetti che avevano garantito *performance* di spesa migliori.

L'ampio utilizzo di questi strumenti di flessibilità ha comportato in alcuni casi un'accelerazione dell'utilizzo dei fondi nell'ambito dello stesso ciclo di programmazione, ma anche, in altri casi, uno slittamento in avanti della spesa (e della relativa rendicontazione) al periodo successivo.

Tra le pratiche ammesse dalla normativa europea, al fine di realizzare, nello stesso ciclo di programmazione, un pieno utilizzo delle risorse europee, un posto di sicuro rilievo è occupato dalla c.d. *pratica dell'overbooking*.

---

<sup>133</sup> La somma è di 45,8 miliardi di euro è data dall'ammontare complessivo dei contributi europei e del cofinanziamento nazionale, al netto delle risorse oggetto di riprogrammazione destinate al PAC e dell'obiettivo “Cooperazione territoriale europea” (fonte portale OpenCoesione).

<sup>134</sup> Cfr. Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2017 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Deliberazione n. 19/2017, 21 dicembre 2017, pag. 63 e ss. La Corte, tra l'altro, evidenzia che «nell'ambito dei PON FESR, rimane incerta la certificabilità di progetti (affidenti al PON Ricerca) di importo pari a 972 milioni (corrispondenti al 2% circa del totale delle risorse programmate, compreso il cofinanziamento nazionale), di cui è stata chiesta la sospensione, ai sensi dell'art. 95 del regolamento generale dei Fondi strutturali, in attesa dell'esito di un procedimento giudiziario aperto a carico di alcuni dirigenti del Ministero dell'istruzione, della ricerca e dell'università. L'importo, per il momento non compreso nella certificazione, potrebbe pertanto non venire rimborsato dalla Commissione».

Si tratta, in sostanza, di un sistema – ampiamente utilizzato e non solo dal nostro Paese – che permette alle pubbliche amministrazioni di presentare un parco progetti maggiore delle risorse a disposizione.

In pratica ogni programma operativo può temporaneamente includere progetti per un valore superiore a quello della sua dotazione.

In tal modo, qualora qualche progetto trovasse impedimenti alla sua realizzazione oppure ostacoli alla regolare rendicontazione e certificazione delle spese alla Commissione, si può ricorrere ai progetti “di riserva”, che possono assorbire le eventuali economie che si dovessero manifestare, compensando gli interventi che presentano difficoltà attuative o irregolarità amministrative.

A titolo esemplificativo, per quanto riguarda l’obiettivo “Competitività regionale e occupazione”, le certificazioni al 31 marzo 2017 evidenziano un *overbooking* di spesa rendicontata complessiva pari al 5,28% della dotazione totale<sup>135</sup>.

Altro strumento ampiamente impiegato nel ciclo 2007-2013 è stato quello dei c.d. *progetti retrospettivi*<sup>136</sup>.

Si tratta di una pratica tollerata dall’Unione europea e già utilizzata nei precedenti cicli di programmazione (anche da altri Paesi), sebbene ponga dei dubbi di compatibilità con il principio di addizionalità, per il fatto che mette a rischio il “valore aggiuntivo” o “moltiplicatore” che i progetti finanziati con i fondi strutturali dovrebbero innescare nel sistema economico degli Stati membri.

Inoltre, appare evidente come essa sia sintomo – un po’ come la *pratica dell’overbooking* – di una carente o inadeguata capacità programmatica.

In sostanza, si tratta di utilizzare il veicolo rappresentato da progetti già avviati (o addirittura già realizzati) con fondi statali, regionali o locali, al fine di impegnare e poi spendere le risorse programmate con i fondi europei.

Così, ad esempio, la spesa per la realizzazione di un parcheggio inizialmente prevista con fondi nazionali viene successivamente imputata a carico dei fondi europei.

In tal modo, almeno da un punto di vista contabile, si ottengono nell’immediato due utilità: da un lato, si liberano risorse nazionali che possono essere utilizzate per altre finalità e, dall’altro, si possono rendicontare le spese per tali progetti a valere sui fondi europei, senza

---

<sup>135</sup> Cfr. Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2017 - I rapporti finanziari con l’Unione europea e l’utilizzazione dei Fondi comunitari*, Deliberazione n. 19/2017, 21 dicembre 2017, pag. 68.

<sup>136</sup> Tali progetti, nel corso del tempo, hanno assunto varie denominazioni in dottrina: ovvero progetti “*sponda*”, “*maturi*”, “*coerenti*”, “*compatibili*” e, da ultimo, “*retrospettivi*”.

il rischio di un disimpegno delle risorse nei termini ordinari previsti dalla regolamentazione comunitaria.

La posizione della Commissione sull'utilizzo dei *progetti retrospettivi* è sintetizzata nella delibera del Comitato di coordinamento dei fondi (COCOF) del 29 marzo 2012<sup>137</sup>.

In tale nota, si evidenzia, in maniera un po' artificiosa e sibillina, che, sebbene non vi sia alcuna disposizione giuridica che ne vieti l'utilizzo, l'impiego di tali progetti non è raccomandato, ma che comunque, nel caso si accedesse a tali operazioni, esse devono essere compatibili con le regole e gli obiettivi della programmazione europea.

Va precisato che l'Italia nel recepire tale raccomandazione, ha imposto – per la programmazione del ciclo 2007-2013 – il limite che i *progetti retrospettivi* debbano essere ricompresi all'interno della programmazione dei fondi FAS (ora FSC) e che, quindi, le loro risorse debbano essere destinate agli interventi diretti allo sviluppo delle aree svantaggiate, in coordinamento con le priorità individuate dai fondi strutturali<sup>138</sup>.

Tuttavia, il ricorso a tali strumenti non è stato nel passato ciclo di programmazione irrilevante, soprattutto per alcuni POR.

Ad esempio, la Corte dei Conti ha rilevato che per il “POR Calabria” i progetti finanziati attraverso tale strumento siano stati 2.223, distribuiti in tutti i settori di intervento del programma.

In particolare, è stata registrata un'incidenza dei *progetti retrospettivi* per complessivi 871,6 milioni, pari al 44% della dotazione finanziaria complessiva *post-riprogrammazioni* del PAC<sup>139</sup>.

Anche gli *strumenti di ingegneria finanziaria* (SIF) sono stati ampiamente utilizzati nella programmazione 2007-2013 per aumentare la capacità di assorbimento delle risorse europee.

I SIF sono misure di sostegno finanziario (prestiti, garanzie rimborsabili, capitale azionario e altri meccanismi di assunzione del rischio), che permettono di impegnare le risorse messe

---

<sup>137</sup> Cfr. Commissione Europea - Comitato di coordinamento dei fondi (COCOF), Delibera n. 12-0050-01 del 29 marzo 2012.

<sup>138</sup> Si evidenzia, in particolare, che la *Task Force for Better Implementation*, costituita per dare sostegno ai Paesi in maggiore ritardo nella spesa dei fondi europei (Bulgaria, Repubblica Ceca, Ungheria, Italia, Romania, Repubblica Slovacca e Slovenia) ha segnalato, per quanto riguarda il nostro Paese, un uso ricorrente dei *progetti retrospettivi*, in particolare, nel “PON Trasporti” e nei “POR FESR Calabria”, “Campania” e “Sicilia”, evidenziando, altresì, che essi hanno rappresentato lo strumento che ha evitato il rischio del disimpegno delle risorse.

<sup>139</sup> Cfr. Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2017 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Deliberazione n. 19/2017, 21 dicembre 2017, pag. 85.

a disposizione dai fondi strutturali per supportare quei progetti che sono economicamente e finanziariamente auto-sostenibili, cioè capaci di rimborsare da soli le risorse spese.

Il loro utilizzo consente un “effetto leva” perché permette la mobilitazione di ulteriori risorse pubbliche e private rispetto ai fondi pubblici iniziali, mediante la creazione di un fondo rotativo che è in grado di autoalimentarsi e rigenerarsi per finanziare più volte analoghe iniziative, creando, dunque, un circuito virtuoso per lo sviluppo del territorio in cui sono impiegati.

La Commissione per il ciclo 2007-2013 ha incentivato il loro utilizzo per l'accesso al credito delle piccole e medie imprese e per il partenariato pubblico-privato, prevedendo, tra l'altro, che gli importi confluiti nei fondi costituiti per tali strumenti potevano essere temporaneamente certificati come spesa ammissibile, a prescindere dall'effettivo impiego delle risorse.

Secondo l'analisi della Corte dei Conti ciò ha comportato nel nostro Paese al «*sovradimensionamento artificioso delle dotazioni, svincolato da un'analisi delle reali esigenze del mercato, trasformando tali strumenti in “parceggi temporanei” di risorse finanziarie al riparo dal rischio disimpegno*»<sup>140</sup>.

Non a caso, da un'analisi condotta dalla Corte dei Conti Europea risultava che, tra tutti gli Stati membri, l'Italia aveva fatto il maggiore uso di SIF, ma aveva versato ai destinatari finali solo il 32% delle risorse, contro la media europea del 57%<sup>141</sup>.

Anche al termine del periodo utile per la rendicontazione (31 marzo 2017) il tasso medio sul totale della spesa certificata degli *strumenti di ingegneria finanziaria* è risultato non pienamente soddisfacente, attestandosi all'84,9%, con percentuali di alcuni progetti a valere sul FSE intorno al 50% (si veda in particolare il “POR Sicilia” e il “POR Puglia”)<sup>142</sup>.

Come sopra accennato, accanto agli strumenti che consentono una flessibilità nell'assorbimento delle risorse dei fondi strutturali interna al ciclo di programmazione 2007-2013, si affiancano altre possibilità e meccanismi che permettono uno slittamento in avanti della spesa e della relativa rendicontazione.

---

<sup>140</sup> Cfr. Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2017 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Deliberazione n. 19/2017, 21 dicembre 2017, pag. 89.

<sup>141</sup> Cfr. Corte dei Conti Europea, *Relazione speciale n. 19/2016 - L'esecuzione del bilancio UE tramite gli strumenti finanziari: insegnamenti utili del periodo di Programmazione 2007-2013*, 7 luglio 2016, pag. 27.

<sup>142</sup> Cfr. Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2017 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Deliberazione n. 19/2017, 21 dicembre 2017, pag. 91.

Infatti, è la stessa Commissione che, a determinate condizioni, ha stabilito la possibilità di portare a termine alcuni interventi anche oltre la data del 31 marzo 2017.

Si tratta, innanzitutto, nell'ambito della programmazione 2007-2013, dei c.d. *progetti non funzionanti*<sup>143</sup> e dei c.d. *Grandi progetti*<sup>144</sup>, che non sono divisibili in fasi e che, dunque, possono essere completati soltanto facendo ricorso a risorse proprie dello Stato membro (nazionali, regionali o locali)<sup>145</sup>.

In tal caso, è stato stabilito che la quota di spesa già effettuata a valere sui fondi europei entro il 31 dicembre 2015 è ammessa alla rendicontazione se il completamento degli interventi si realizza al più tardi entro due anni dal termine ultimo per la presentazione dei documenti di chiusura, ovvero, quindi, entro il 31 marzo 2019.

Dai dati elaborati dalla Corte dei Conti tali progetti, complessivamente considerati per l'obiettivo "Convergenza" sono 89, per un valore di circa 784 milioni di euro di contributi europei, mentre per l'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" ne risultano 13, per un valore di circa 63 milioni di euro di contributi europei<sup>146</sup>.

Inoltre, la Commissione ha altresì stabilito che possono essere completati, oltre la data del 31 marzo 2017, anche i c.d. *progetti in phasing* (ovvero progetti "a cavallo" tra due cicli di programmazione) che, sebbene previsti con la programmazione 2007-2013, possono essere completati anche con risorse del successivo ciclo 2014-2020.

I suddetti interventi, per poter essere ammessi alla rendicontazione, debbono avere ad oggetto progetti il cui valore sia pari o superiore a 5 milioni di euro (sono quindi compresi anche i c.d. *Grandi progetti*), ma che non possono essere stati già finanziati a valere sulla programmazione 2000-2006. Inoltre, essi devono prevedere la suddivisione in due fasi

---

<sup>143</sup> Si tratta di quei progetti ammessi e finanziati con i fondi strutturali, di importo superiore a cinque milioni di euro che, alla data di presentazione dei documenti per la chiusura della rendicontazione (31 marzo 2017), non siano completati e in uso. Nel caso non vengano completati e permangano non funzionanti alla data ultima del 31 marzo 2019, le risorse europee vengono completamente disimpegnate.

<sup>144</sup> I *Grandi progetti* sono sottoposti a una specifica e complessa procedura istruttoria da parte della Commissione. Hanno un valore finanziario complessivo superiore ai 50 milioni di euro e sono progetti caratterizzati da indivisibilità tecnica ed economica dei lavori.

<sup>145</sup> L'articolo 1, comma 804, della legge n. 208/2015 ha previsto che le risorse destinate al PAC della programmazione 2014-2020 siano utilizzate al fine di assicurare il completamento dei progetti inseriti nella programmazione del ciclo 2007-2013, che risultassero non conclusi alla data del 31 dicembre 2015. In particolare, per questa esigenza le risorse nazionali sono state stanziare dalle Delibere del CIPE n. 12/2016 e 27/2016.

<sup>146</sup> Cfr. Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2017 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Deliberazione n. 19/2017, 21 dicembre 2017, pag. 88.

chiaramente identificabili per ciascun ciclo di programmazione, e ciò sia dal punto di vista materiale che finanziario.

In particolare, la prima fase del progetto, relativa alla programmazione 2007-2013, deve essere completata (pronta e in uso) entro il termine di presentazione dei documenti di chiusura del medesimo ciclo; mentre la seconda fase del progetto, relativa alla programmazione 2014-2020, deve possedere i requisiti di ammissibilità previsti dalle norme dei fondi strutturali di tale ultimo ciclo.

In pratica, i progetti che rientrano in questo gruppo possono essere rendicontati alla Commissione fino al termine della chiusura del ciclo 2014-2020, ovvero entro il 31 dicembre 2023<sup>147</sup>.

Guardando nello specifico, dai dati emerge che il valore complessivo di tali *progetti in regime di phasing*, inclusi i *Grandi progetti*, ammonta complessivamente a circa 13,3 miliardi di euro, di cui la parte realizzata a valere sulla programmazione 2007-2013 è pari a circa 6,5 miliardi di euro, mentre la restante parte (cioè di più della metà delle risorse impegnate) ricade sui fondi strutturali della programmazione 2014-2020<sup>148</sup>.

Per avere, invece, un'idea dell'incidenza dei *Grandi progetti* sul totale, basti pensare che essi coprono un investimento complessivo di 3,9 miliardi, di cui restano da completare con la programmazione 2014-2020 interventi per 2,4 miliardi.

Per completezza occorre infine evidenziare che oltre ai *progetti in regime di phasing* sono previsti anche altri interventi a valere sulle risorse destinate alle politiche di coesione, che prevedono un regime di spesa e di relativa rendicontazione che scavalca il ciclo di programmazione 2007-2013. Si tratta dei c.d. *programmi complementari* e dei *progetti finanziati a valere sulle risorse del PAC*.

I primi sono stati previsti dalla politica regionale di coesione del ciclo 2014-2020 e ricalcano l'esperienza del PAC<sup>149</sup>.

---

<sup>147</sup> Occorre infatti tenere conto che, nel periodo 2014-2020, vige la regola “dell'n+3”, che sposta quindi di tre anni, dalla data di chiusura della programmazione, il termine ultimo per spendere le risorse comunitarie.

<sup>148</sup> Cfr. portale OpenCoesione, *Pillola n. 35 - Le politiche di coesione in Italia nei dati sui progetti al 31 dicembre 2016: principali caratteristiche dell'intervento e del monitoraggio a fine ciclo comunitario 2007-2013*, 1° giugno 2017.

<sup>149</sup> La loro fonte normativa è rappresentata dall'articolo 1, comma 242, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014), secondo cui il Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183/1987, concorre, nei limiti delle proprie disponibilità, al finanziamento degli oneri relativi all'attuazione degli interventi complementari rispetto ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali e di investimento (SIE) dell'Unione europea 2014-2020, inseriti nell'ambito della programmazione strategica definita con l'Accordo di partenariato 2014-2020 siglato con le autorità dell'Unione europea. Al fine di massimizzare le risorse destinabili agli interventi complementari, le regioni e le province autonome



Infatti, essi sono finanziati attraverso una quota delle risorse destinate al cofinanziamento nazionale dei POR e dei PON (derivante dalla riduzione della percentuale pattuita con la Commissione in sede di Accordo di partenariato e cioè 50% per i POR e 45% per i PON) a valere sui programmi operativi che hanno registrato nel periodo di programmazione 2007-2013 problemi di attuazione.

In particolare, la *programmazione complementare* aggiunge al quadro della politica di coesione 2014-2020 tredici programmi; a livello centrale, hanno adottato programmi complementari il Ministero per i beni, le attività culturali e il turismo (per 44,9 milioni di euro), il Ministero dello sviluppo economico (per 55,2 milioni di euro) e il Ministero dell'interno (per 56,3 milioni di euro); mentre, a livello regionale, Calabria (per 111,8 milioni di euro), Campania (496,5 milioni di euro) e Sicilia (249,2 milioni di euro)<sup>150</sup>.

Le suddette risorse possono essere rendicontate alla Commissione, come i *progetti in regime di phasing*, fino la termine della chiusura del ciclo 2014-2020, ovvero entro il 31 dicembre 2023.

I *progetti finanziati a valere sulle risorse nel PAC*, invece, non prevedono vincoli temporali per l'attuazione essendo sganciati dalle regole di disimpegno previsti dall'Unione europea.

Secondo la Corte dei Conti, però, la loro realizzazione procede con lentezza, perché, alla data del 31 marzo 2017, le risorse disponibili pari a circa 10 miliardi di euro (a seguito delle varie riprogrammazioni), sebbene impegnate per il 90,26%, registrano una bassa percentuale di pagamenti, che si attesta al 35,14%<sup>151</sup>.

In conclusione, è opportuno precisare che il quadro dei dati relativo alla chiusura del periodo 2007-2013 non è ancora completo.

Anche la Corte dei Conti, proprio tenuto conto della frammentarietà degli elementi di valutazione disponibili, nelle ultime relazioni annuali del 2018 e del 2019 relative ai rapporti finanziari con l'Unione europea e all'utilizzazione dei fondi comunitari, ha ribadito la scelta

---

di Trento e di Bolzano possono concorrere al finanziamento degli stessi con risorse a carico dei propri bilanci.

<sup>150</sup> Cfr. Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2017 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Deliberazione n. 19/2017, 21 dicembre 2017, pag. 82.

<sup>151</sup> Cfr. Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2017 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Deliberazione n. 19/2017, 21 dicembre 2017, pag. 81.

di dedicare alla questione un'apposita "Relazione speciale", solo quando i risultati finali del suddetto periodo saranno maggiormente definiti e certi<sup>152</sup>.

Tuttavia, con riferimento all'assorbimento dei fondi strutturali, la conclusione del ciclo di programmazione 2007-2013, a seconda di come la si guarda, sembra apparire come un bicchiere a tratti mezzo pieno e a tratti mezzo vuoto.

Da un lato, infatti, lo straordinario recupero nella spesa dei fondi europei, soprattutto a ridosso del termine ultimo per la rendicontazione, con il quasi integrale assorbimento delle risorse disponibili, è stato un risultato straordinario e sul quale pochi avrebbero scommesso, visto il grave ritardo accumulato sin dall'inizio della programmazione e il successivo andamento della gestione dei programmi operativi.

In particolare, lo sforzo compiuto per una sostanziale rimodulazione degli interventi, soprattutto di quelli maggiormente in difficoltà di attuazione, è stato certamente una leva positiva che ha permesso di evitare l'automatico disimpegno delle risorse stanziato.

In tal modo, infatti, si è avuta la possibilità di poter disporre di importanti finanziamenti in un periodo particolarmente difficile per gli investimenti pubblici, tenuto conto degli effetti che la grave crisi economico-finanziaria a partire dal 2008 ha impresso sul tessuto economico e sociale nazionale.

Tuttavia, dall'altro lato, non può si può sottacere che la riprogrammazione ha anche distolto cospicue risorse alle finalità e ai territori inizialmente individuati come destinatari dei finanziamenti.

Le vicende che hanno riguardato il PAC e il FAS (poi FSC), in tal senso, appaiono emblematiche.

Inoltre, come si è detto, per evitare l'incombente disimpegno effetto della regola "dell'n+2" sono state utilizzati strumenti e meccanismi di flessibilità che hanno, in alcuni casi, accelerato la spesa nell'ambito del ciclo di programmazione 2007-2013 (*overbooking, progetti retrospettivi, strumenti di ingegneria finanziaria*) e, in altri, hanno solo rinviato in avanti il problema anche fino al 31 marzo 2019 (*progetti non funzionati*, tra cui anche alcuni *Grandi progetti*) o addirittura al 31 dicembre 2023 (*progetti in phasing, programmi complementari e progetti finanziati a valere sulle risorse nel PAC*)<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> Cfr. Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2018 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Deliberazione n. 1/2019, 9 gennaio 2019, pag. 108; Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2019 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Deliberazione n. 16/2019, 30 dicembre 2019, pag. 7.

<sup>153</sup> Cfr. Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2017 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Deliberazione n. 19/2017, 21 dicembre 2017, pag. 92.

In tutti questi casi appare evidente un grave *deficit* di programmazione, che non ha permesso l'utilizzo delle risorse secondo le priorità inizialmente individuate o nel rispetto dei tempi e dei modi previsti.

Inoltre, pur facendo salve le risorse europee, laddove si è dovuto ricorrere a un considerevole slittamento temporale (come si è visto, in alcuni casi, anche ben oltre la fine del ciclo 2014-2020) di fatto si finisce per diluire e attenuare in maniera considerevole l'impatto degli interventi sull'economia e sullo sviluppo dei territori interessati, riducendo notevolmente — soprattutto per le regioni con maggiori difficoltà — quella spinta verso la crescita e la convergenza che i fondi strutturali dovrebbero funzionalmente assicurare.

## **7. Il ciclo di programmazione 2014-2020: finalità e cornice normativa.**

Il quadro normativo-programmatico di riferimento dei fondi SIE per il ciclo di programmazione 2014-2020 risulta essere composito<sup>154</sup>.

Infatti le azioni prioritarie del ciclo 2014-2020 sono state definite nell'ambito degli obiettivi generali individuati con la strategia *Europa 2020*<sup>155</sup>.

Tale strategia, che fa seguito a quella di *Lisbona 2000*<sup>156</sup>, ha proposto di affrontare la crisi economico-finanziaria, che ha investito l'Unione europea a partire dal 2008, puntando su due temi principali: crescita e occupazione.

In particolare, la suddetta strategia delinea un percorso di lungo termine fino al 2020, con l'obiettivo di realizzare: 1) una crescita intelligente, cioè investendo su un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione; 2) una crescita sostenibile, cioè promuovendo un'economia efficiente nell'uso delle risorse e più rispettosa dell'ambiente; 3) una crescita

---

<sup>154</sup> Per una panoramica sulla programmazione 2014-2020 cfr. BELLOMO G., *Politica di coesione europea e fondi Sie nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2014; NOTARMUZI C., *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6/2014.

<sup>155</sup> Sul punto cfr. Commissione Europea, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 3.3.2010 COM(2010) 2020.

<sup>156</sup> La *strategia di Lisbona* fu varata dal Consiglio Europeo il 24 marzo del 2000 e fissava gli obiettivi prioritari per fare dell'Europa, entro il 2010, un'economia basata sulla conoscenza. In particolare, le azioni per realizzare tale obiettivo puntavano sull'innovazione e l'imprenditorialità, su una riforma del *welfare* e del sistema di inclusione sociale, sul capitale umano e la qualificazione del lavoro, sulla pari opportunità per il lavoro femminile, sulla liberalizzazione dei mercati del lavoro e dei prodotti e su uno sviluppo sostenibile. Per un approfondimento sul tema cfr. AA.VV., *Dalla strategia di Lisbona ad Europa 2020*, (a cura di Decaro M.), Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 2015.

inclusiva, cioè sostenendo un'economia che favorisca l'occupazione e la coesione sociale e territoriale<sup>157</sup>.

In sostanza, quindi, i fondi strutturali della programmazione 2014-2020 concorrono, insieme alle altre iniziative intraprese dall'Unione europea, al raggiungimento dei richiamati obiettivi della strategia *Europa 2020*.

La cornice normativa di riferimento di tale ciclo di programmazione è rappresentata dal Regolamento (UE) n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013, che ha stabilito le regole generali applicabili a tutti i fondi strutturali, nonché alcune disposizioni valide solo per alcuni di essi. Inoltre, ulteriori disposizioni applicabili sono poi contenute nei singoli regolamenti specifici di ciascun fondo, e cioè specificamente dal:

- Regolamento (UE) n. 1301/2013, relativo al FESR;
- Regolamento (UE) n. 1304/2013, relativo al FSE;
- Regolamento (UE) n. 1300/2013, relativo al FC;
- Regolamento (UE) n. 1305/2013, relativo al FEASR;
- Regolamento (UE) n. 508/2014, relativo al FEAMP.

Ai menzionati provvedimenti si affiancano anche il Regolamento (UE) n. 1299/2013 in materia di cooperazione territoriale europea, che si applica ai programmi di cooperazione cofinanziati dal FESR, e il Regolamento (UE) n. 1302/2013, che ha modificato il Regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo al Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)<sup>158</sup>.

---

<sup>157</sup> La strategia *Europa 2020* si propone di perseguire tali finalità attraverso il raggiungimento di cinque traguardi principali (*ultimate goal*) da conseguire a livello di Unione europea, nel suo complesso, entro il 2020. In particolare, in tema di occupazione, l'obiettivo è un aumento del tasso di occupazione del 75% per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni; in tema di ricerca e sviluppo, l'obiettivo è giungere a investire, in tale settore, il 3% del PIL dell'UE; in tema di cambiamenti climatici ed energia, l'obiettivo è la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 20% rispetto ai livelli del 1990, ricavare il 20% del fabbisogno di energia da fonti rinnovabili e aumentare del 20% l'efficienza energetica; in materia di istruzione, l'obiettivo è ridurre il tasso di abbandono scolastico al di sotto del 10% e portare almeno il 40% delle persone di età compresa tra 30 e 34 anni a ottenere un diploma d'istruzione superiore; in tema di povertà ed esclusione sociale, l'obiettivo è ridurre il numero di persone a rischio o in condizioni di povertà e di esclusione sociale di almeno 20 milioni di unità. La strategia comporta anche sette c.d. iniziative faro (*flagship initiatives*), con la finalità di concentrare gli sforzi dell'Unione europea e degli Stati membri sui temi dell'innovazione, dell'economia digitale, dell'occupazione, dei giovani, della politica industriale, della povertà e dell'uso efficiente delle risorse.

<sup>158</sup> La disciplina europea in tema di fondi strutturali è completata dai regolamenti delegati e dai regolamenti di esecuzione. Con i primi, previsti dall'articolo 90 del TFUE, la Commissione può emanare norme di modifica o integrazione di elementi non essenziali di un atto legislativo; la delega trova origine da previsioni già contenute nei regolamenti di base che consentono l'intervento normativo di dettaglio da parte della Commissione. I secondi, invece, previsti dall'articolo 291 TFUE, vengono invece deliberati dalla Commissione, senza necessità di previsione di una delega nel regolamento base e hanno la finalità di individuare disposizioni tecniche per assicurare

La programmazione 2014-2020 si è concentrata, in particolare, su due priorità generali individuate all'articolo 89, paragrafo 2, lett. a) e b) del Regolamento (UE) n. 1303/2013, ovvero:

- ❖ “Investimenti in favore della crescita e dell’occupazione” che, in continuità con i precedenti obiettivi “Convergenza” e “Competitività regionale e occupazione” del ciclo 2007-2013, beneficia delle risorse del FESR, del FSE e del FC e si rivolge, secondo le diverse esigenze e finalità dei suddetti fondi, alle tre categorie di regioni, ossia quelle meno sviluppate (con un PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria), in transizione (con un PIL pro capite compreso tra il 75% ed il 90% della media comunitaria) e più sviluppate (con un PIL pro capite superiore al 90% della media comunitaria)<sup>159</sup>.
- ❖ “Cooperazione territoriale europea” che, in continuità con il precedente omonimo obiettivo del ciclo 2007-2013, beneficia delle risorse del FESR e sostiene l’interazione tra i territori di diversi Stati per la realizzazione di progetti comuni, lo scambio di esperienze e la costruzione di reti in ambito transfrontaliero, transnazionale o interregionale.

La seguente *tabella n. 2*, con riferimento ai due cicli di programmazione della politica di coesione 2007-2013 e 2014-2020, mette a confronto gli obiettivi con le rispettive fonti di finanziamento.

---

condizioni uniformi di esecuzione in tutto il territorio dell’Unione europea. Tra i regolamenti delegati si veda il Regolamento delegato (UE) n. 480/2014 relativo alla la gestione degli strumenti finanziari o il Regolamento (UE) n. 240/2014 concernente il *Codice di condotta per il partenariato*. Esempi, invece, di regolamenti di esecuzione sono il Regolamento di esecuzione (UE) n. 215/2014, per la determinazione dei *target* intermedi e finali, e il Regolamento di esecuzione (UE) n. 207/2015, per i modelli da utilizzare per le relazioni e le informazioni da presentare alla Commissione.

<sup>159</sup> Con riferimento al nostro Paese, rientrano tra le regioni meno sviluppate quelle precedentemente ammesse all’obiettivo “Convergenza”, ovvero Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e Basilicata; tra le regioni in transizione l’Abruzzo, il Molise e la Sardegna; mentre tutte le restanti regioni rientrano tra quelle considerate più sviluppate.

**Tabella n. 2 – Obiettivi/Fonti di finanziamento 2007-2013 e 2014-2020 a confronto**

Programmazione 2007-2013		Programmazione 2014-2020		
<i>Obiettivo</i>	<i>Fonte di finanziamento</i>	<i>Obiettivo</i>		<i>Fonte di finanziamento</i>
<b>Convergenza</b>	FESR	<b>Investimenti nella crescita e nell'occupazione</b>	Regioni meno sviluppate	FESR
	FSE			FSE
FC	Regioni in transizione		FC	
			Regioni più sviluppate	FESR
<b>Competitività regionale e occupazione</b>	FESR			FSE
	FSE			
<b>Cooperazione territoriale europea</b>	FESR	<b>Cooperazione territoriale europea</b>		FESR

Con riguardo ai due obiettivi generali individuati dalla programmazione 2014-2020, l'articolo 9 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 ha poi previsto 11 obiettivi tematici, che corrispondono, in linea di massima, agli assi in cui sono articolati i programmi operativi e alle diverse linee di investimento dei vari fondi.

Essi sono tutti finalizzati al sostegno della crescita e, in particolare: a rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; a migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché il loro utilizzo e la loro qualità; a migliorare la competitività delle piccole e medie imprese; a sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio; a promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici e la prevenzione e la gestione dei rischi; a preservare e tutelare l'ambiente e a promuovere l'efficienza delle risorse; a promuovere il trasporto sostenibile e a migliorare le infrastrutture di rete; a promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e a sostenere la mobilità dei lavoratori; a promuovere l'inclusione sociale e a lottare contro la povertà e qualsiasi discriminazione, nonché a investire in istruzione, formazione e apprendimento permanente; a migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione.

Tra le novità recate dal Regolamento (UE) n. 1303/2013 — oltre alla definizione di un quadro normativo unico per tutti i fondi, alla previsione di un raccordo con la strategia *Europa 2020* e alla concentrazione delle risorse sugli undici obiettivi tematici — vi è un rafforzamento del partenariato per una migliore determinazione degli obiettivi in aderenza al *Quadro Strategico Comune (QSC)* e un diretto collegamento della programmazione nazionale con i programmi nazionali di riforma e i programmi di stabilità e convergenza.

Inoltre, sono state definite nuove regole di condizionalità (*ex ante*, macroeconomiche ed *ex post*), che devono essere soddisfatte dagli Stati membri per poter beneficiare delle risorse dei fondi.

Infine, viene mutato anche il regime del disimpegno automatico delle risorse, con la previsione, in luogo della regola “dell’n+2”, della regola “dell’n+3”, prevedendo dunque che le certificazioni di spesa dei singoli progetti debbano essere presentate alla Commissione entro il 31 dicembre del terzo anno successivo a quello dell’impegno nell’ambito del programma.

### **7.1. Le risorse europee per le politiche di coesione.**

Con riguardo alla dotazione finanziaria, la programmazione dei fondi strutturali dell’Unione europea per il periodo 2014-2020 ha previsto, con il Regolamento (UE) n. 1303/2013, uno stanziamento iniziale complessivo per FESR, FSE, e FC pari a circa 325,14 miliardi di euro (37,5% del bilancio dell’Unione), per il FEASR pari a circa 99,3 miliardi di euro e per il FEAMP pari a circa 5,7 miliardi di euro<sup>160</sup>.

Tuttavia, nel 2016, a metà del ciclo di programmazione, la Commissione ha provveduto, al fine di tenere conto della situazione particolarmente difficile degli Stati membri colpiti dalla crisi, un riesame delle assegnazioni totali di tutti gli Stati membri nell’ambito *Quadro Finanziario Pluriennale europeo 2014-2020* (QFP 2014-2020)<sup>161</sup> — come, tra l’altro, previsto dagli articoli 6 e 7 del Regolamento (UE, EURATOM) n. 1311/2013 — allo scopo di determinare un adeguamento delle risorse destinate alla politica di coesione.

---

<sup>160</sup> In particolare con la *Decisione di esecuzione della Commissione del 18 febbraio 2014* (2014/99/UE) è stato definito l’elenco delle regioni ammesse a beneficiare del finanziamento del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo, nonché degli Stati membri ammessi a beneficiare del finanziamento del Fondo di coesione per il periodo 2014-2020; mentre con la *Decisione di esecuzione della Commissione del 3 aprile 2014* (2014/190/UE) sono stati fissati la ripartizione annuale per Stato membro delle risorse globali per il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo e il Fondo di coesione a titolo dell’obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell’occupazione e dell’obiettivo “Cooperazione territoriale europea”, la ripartizione annuale per Stato membro delle risorse della dotazione specifica per l’iniziativa a favore dell’occupazione giovanile e l’elenco delle regioni ammissibili, nonché gli importi da trasferire dalle dotazioni del Fondo di coesione e dei fondi strutturali di ciascuno Stato membro al meccanismo per collegare l’Europa e agli aiuti agli indigenti per il periodo 2014-2020.

<sup>161</sup> Il bilancio pluriennale dell’UE, detto anche *Quadro finanziario pluriennale* (QFP), costituisce la base per l’esecuzione del bilancio annuale dell’Unione europea. Esso traduce in termini finanziari le priorità politiche dell’Unione per i sette anni della programmazione, fissando gli importi massimi annui (c.d. massimali) della spesa, che le autorità europee di bilancio sono tenute a rispettare.

All'esito di tale verifica, con la Comunicazione al Consiglio e al Parlamento del 30 giugno 2016<sup>162</sup>, relativa all'adeguamento tecnico del quadro finanziario per il 2017 all'evoluzione del RNL, la Commissione ha proposto un incremento delle dotazioni complessive inizialmente programmate per circa 4 miliardi di euro, poi ratificate con la Decisione di esecuzione (UE) 2016/1941 della Commissione del 3 novembre 2016<sup>163</sup>.

Pertanto, il Regolamento (UE) n. 2017/2305<sup>164</sup>, modificando il precedente Regolamento (UE) n. 1303/2013, ha aggiornato la dotazione delle risorse disponibili per la coesione economica, sociale e territoriale del ciclo 2014-2020, fissandole a 329,9 miliardi di euro, di cui 325,9 miliardi destinati ai fondi FESR, FSE e FC.

Analizzando i dati relativi alle assegnazioni delle risorse si osserva che l'obiettivo per il quale sono state destinate la maggior parte dei finanziamenti è quello degli "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione", a cui sono stati attribuiti circa 317 miliardi di euro, mentre a quello della "Cooperazione territoriale europea" sono stati riservati circa 8,9 miliardi di euro.

Le risorse residue, pari a circa 4 miliardi di euro sono invece state destinate a una specifica iniziativa a favore dell'Occupazione giovanile (YEI).

Per quanto riguarda il nostro Paese, con l'*Accordo di partenariato 2014-2020* (AP 2014-2020)<sup>165</sup>, approvato dalla Commissione con la Decisione di esecuzione C(2014)

---

<sup>162</sup> Cfr. Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Adeguamento tecnico del quadro finanziario per il 2017 all'evoluzione dell'RNL e adeguamento delle dotazioni per la politica di coesione*, Bruxelles, 30.6.2016 COM(2016) 311 final.

<sup>163</sup> Cfr. Commissione Europea, *Decisione di esecuzione della Commissione del 3 novembre, 2016 (UE) 2016/1941 che modifica la decisione di esecuzione 2014/190/UE che fissa la ripartizione annuale per Stato membro delle risorse globali per il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo e il Fondo di coesione a titolo dell'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione e dell'obiettivo Cooperazione territoriale europea, la ripartizione annuale per Stato membro delle risorse della dotazione specifica per l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e l'elenco delle regioni ammissibili nonché gli importi da trasferire dalle dotazioni del Fondo di coesione e dei fondi strutturali di ciascuno Stato membro al meccanismo per collegare l'Europa e agli aiuti agli indigenti per il periodo 2014-2020*.

<sup>164</sup> Cfr. Regolamento (UE) 2017/2305 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2017 che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le modifiche alle risorse per la coesione economica, sociale e territoriale e alle risorse per l'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione" e per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea".

<sup>165</sup> L'Accordo di partenariato presentato da ogni Stato membro, a seguito delle interlocuzioni intervenute con le istituzioni di livello centrale e locale e i partner economici e sociali, deve essere approvato dalla Commissione Europea; tale documento definisce strategie, metodi e priorità di spesa delle risorse cofinanziate dai fondi SIE per il ciclo di programmazione di riferimento. Le interlocuzioni per la redazione dell'AP 2014-2020 dell'Italia sono state avviate nel gennaio 2013 e coordinate dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero per lo sviluppo economico. Dopo un lungo confronto istituzionale con le diverse parti intervenute e alcune interlocuzioni informali con la Commissione, il documento è stato trasmesso alla stessa Commissione nel settembre 2014.



n. 8021 final, del 29 ottobre 2014<sup>166</sup>, sono stati definiti sia l'impianto strategico che gli obiettivi tematici su cui si concentreranno gli interventi e le risorse del nuovo settennato di programmazione dei fondi strutturali.

Nello specifico l'AP 2014-2020 individua, in raccordo con la programmazione europea, gli obiettivi tematici rispetto ai quali sono ripartite le risorse dei fondi; essi riguardano priorità strategiche quali l'innovazione, l'energia, l'ambiente, i trasporti, l'occupazione, l'educazione, la lotta alla povertà e il rafforzamento della capacità amministrativa. Inoltre, viene privilegiata una strategia territoriale di valorizzazione delle aree interne<sup>167</sup> e delle aree urbane<sup>168</sup>, con l'individuazione di alcuni specifici obiettivi di sviluppo sostenibile e di miglioramento delle condizioni di vita per i loro abitanti.

L'AP 2014-2020 traduce i suddetti obiettivi tematici in interventi da realizzare, mediante l'individuazione di 51 programmi operativi suddivisi in 12 programmi operativi nazionali (PON) e 39 programmi operativi regionali (POR) finanziati a valere sulle risorse del FESR e del FSE.

A questi si aggiungono 21 piani di sviluppo rurale (PSR) e 2 programmi operativi nazionali (PON) finanziati a valere sulle risorse del FEASR e, ancora, 1 programma operativo nazionale (PON) finanziato con risorse del FEAMP.

Pertanto, complessivamente, la Programmazione comunitaria 2014-2020 prevede in Italia la realizzazione di 75 programmi operativi.

L'AP 2014-2020 è stato oggetto di successive modifiche e integrazioni da parte della Commissione con la Decisione di esecuzione C(2018) n. 598 final, dell'8 febbraio 2018<sup>169</sup>, al fine di contemplare gli adeguamenti tecnici e i relativi incrementi economici contenuti nel *Quadro Finanziario Pluriennale europeo 2014-2020* (QFP 2014-2020), recati dalla menzionata

---

<sup>166</sup> Cfr. Commissione Europea, *Decisione di esecuzione della Commissione del 29.10.2014 che approva determinati elementi dell'accordo di partenariato con l'Italia*, Bruxelles, 29.10.2014 C(2014) 8021 final.

<sup>167</sup> Per aree interne si intendono quei territori che sono normalmente distanti dai centri urbani dove si concentra l'offerta dei servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità), ma che sono ricchi di risorse ambientali e culturali e fortemente diversificati per natura, a seguito di secolari processi di antropizzazione. Si stima che queste aree sono abitate da circa un quarto della popolazione italiana, corrispondono a oltre quattromila Comuni, occupando il 60% del territorio nazionale. L'obiettivo principale della strategia per le aree interne è quella di favorire forme di collaborazione tra i diversi comuni interessati, nonché modalità di gestione associata dei servizi, attraverso opportuni investimenti al fine di incentivarne lo sviluppo evitandone il progressivo spopolamento.

<sup>168</sup> La strategia per le aree urbane ha, invece, una triplice finalità, ovvero quella di favorire la modernizzazione dei servizi urbani, di incentivare l'inclusione sociale delle parti di popolazione più fragile e dei quartieri con maggiore disagio e di potenziare il ruolo delle città nel contesto produttivo globale.

<sup>169</sup> Cfr. Commissione Europea, *Decisione di esecuzione della Commissione del 8.2.2018 che modifica la decisione di esecuzione C(2014) 8021 che approva determinati elementi dell'accordo di partenariato con l'Italia*, Bruxelles, 8.2.2018 C(2018) 598 final.

Decisione di esecuzione (UE) 2016/1941 della Commissione del 3 novembre 2016, che ha comportato uno stanziamento addizionale per l'Italia pari a circa 1,6 miliardi di euro<sup>170</sup>.

In particolare, si è scelto di utilizzare tali risorse addizionali perlopiù con riguardo a programmi nazionali già operativi, in modo da concentrare e accelerare l'impiego dei finanziamenti mediante una loro riprogrammazione<sup>171</sup>.

In definitiva, considerando anche gli ultimi stanziamenti aggiuntivi del 2016, sono state dunque assegnate al nostro Paese risorse per un importo complessivo pari a circa 44,6 miliardi di euro<sup>172</sup>.

In particolare, i fondi strutturali sono stati ripartiti nel modo seguente:

- circa 21,6 miliardi di euro a beneficio del FESR;
- circa 11,1 miliardi di euro a beneficio del FSE;
- circa 10,4 miliardi di euro a beneficio del FEASR;
- circa 537 milioni di euro a beneficio del FEAMP;
- circa 910 milioni di euro a favore dell'Occupazione giovanile (YEI);

All'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (CTE), sono invece stati assegnati circa 1,1 miliardi di euro, mentre al Programma per gli aiuti europei agli indigenti (FEAD) sono stati attribuite risorse pari a circa 670 milioni di euro.

La seguente *tabella n. 3* riassume le suddette assegnazioni, evidenziando le attribuzioni in favore della macro-area Mezzogiorno (che considera i territori delle regioni in transizione e regioni meno sviluppate) e la macro-area Centro-Nord (che considera i territori delle regioni più sviluppate).

---

<sup>170</sup> In particolare, con la Decisione UE 2016/1941, all'Italia sono state assegnati 1.645,2 milioni di euro, di cui 1 miliardo di euro a valere sul FESR e 0,6 miliardi a valere sul FSE. Con successiva intesa, assunta in sede di Conferenza Unificata del 25 maggio 2017, si è proposto di ripartire tali risorse per fronteggiare la crisi migratoria (220 milioni di euro), per favorire l'occupazione giovanile (560 milioni di euro), per fornire sostegno alla strategia nazionale di specializzazione intelligente (445 milioni di euro) e alla Iniziativa PMI (220 milioni di euro). Una parte delle risorse sono state destinate anche ai territori dell'Italia centrale colpiti dagli eventi sismici di agosto 2016 e gennaio 2017 per gli interventi di prevenzione e contenimento del rischio sismico, nonché di ricostruzione del tessuto socio-economico dei territori (200 milioni di euro).

<sup>171</sup> In tal senso sono stati oggetto di riprogrammazione i programmi operativi nazionali "PON Iniziativa Occupazione Giovani", il "PON Sistemi di Politiche attive per l'Occupazione", il "PON Inclusione", il "PON Legalità", il "PON Imprese e Competitività". A livello regionale sono invece stati oggetto di riprogrammazione i "POR Abruzzo", "Lazio", "Marche" e "Umbria", al fine di implementare le azioni rivolte alla prevenzione del rischio sismico.

<sup>172</sup> I dati sono tratti dal portale OpenCoesione e sono aggiornati al 15 marzo 2019 ([https://opencoesione.gov.it/it/risorse\\_2014\\_2020/](https://opencoesione.gov.it/it/risorse_2014_2020/)).

**Tabella n. 3 - Italia: risorse europee per le politiche di coesione 2014-2020**

<b>Risorse europee per le politiche di coesione periodo di programmazione 2014-2020 (dati espressi in milioni di euro)</b>				
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	<b>Totale</b>
Fondi SIE 2014-2020	30.738,5	12.382,6	1.535,1	<b>44.656,1</b>
<i>FESR</i>	18.016,2	3.644,4	-	<b>21.660,5</b>
<i>FSE</i>	6.872,8	4.230,6	-	<b>11.103,4</b>
<i>FEASR</i>	5.411,1	4.035,4	997,8	<b>10.444,4</b>
<i>FEAMP</i>	-	-	537,3	<b>537,3</b>
<i>Iniziativa Occupazione Giovani</i>	438,3	472,2	-	<b>910,5</b>
Programmi Cooperazione Territoriale Europea (CTE)	-	-	1.136,8	<b>1.136,8</b>
Programma per gli aiuti europei agli indigenti - Fondo FEAD	-	-	670,6	<b>670,6</b>
<b>TOTALE</b>	<b>30.738,5</b>	<b>12.382,6</b>	<b>3.342,5</b>	<b>46.463,5</b>

Fonte: *OpenCoesione* (dati aggiornati al 15 marzo 2019).

In particolare, le risorse del FESR e del FSE, complessivamente ammontati a circa 32,7 miliardi di euro, sono state ripartite per 24,8 miliardi di euro in favore delle regioni del Mezzogiorno e per 7,8 miliardi di euro in favore delle regioni del Centro-Nord.

## **7.2. Le risorse nazionali per le politiche di coesione.**

Alle risorse europee per le politiche di coesione 2014-2020 devono sommarsi le risorse del cofinanziamento nazionale, dei programmi operativi complementari (POC) – Piani di Azione e Coesione 2014-2020, nonché degli stanziamenti a valere sul Fondo sviluppo e coesione (FSC)<sup>173</sup>.

In via di premessa appare utile precisare che l'AP 2014-2020, sulla base delle esperienze dei cicli di programmazione precedenti, ha privilegiato la strada di impiegare le risorse nazionali per i progetti riguardanti le grandi infrastrutture e gli interventi ambientali,

<sup>173</sup> Per una panoramica sulla normativa italiana destinata alle aree maggiormente depresse cfr. CLARONI A., *La normativa nazionale per le aree sottoutilizzate*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2017.

che notoriamente richiedono tempi più lunghi per la loro progettazione e realizzazione e che, dunque, possono più facilmente scavallare lo stesso ciclo di programmazione, senza il pericolo di incorrere nella “tagliola” del disimpegno delle somme stanziare.

Questa tendenza è maggiormente riscontrabile per le risorse programmate a valere sul FSC, che sono largamente impiegate per sovvenzionare i menzionati grandi progetti con finanziamenti totalmente a carico del bilancio nazionale<sup>174</sup>.

Di converso, l'AP 2014-2020 ha favorito l'utilizzo dei fondi strutturali negli ambiti che maggiormente si prestano a una conclusione più rapida dei progetti, come ad esempio per le azioni di sostegno all'inclusione sociale, al lavoro, alle imprese, alla formazione delle risorse umane ecc.

Per quanto riguarda il cofinanziamento nazionale, in virtù del principio di addizionalità, la legge n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014) ha stanziato inizialmente risorse per circa 24 miliardi di euro.

In particolare, la suddetta legge ha previsto che, per i programmi a titolarità delle amministrazioni centrali (cioè per i PON), la copertura degli oneri relativi alla quota di cofinanziamento nazionale sia coperta interamente con le disponibilità del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183 (articolo 1, comma 241, legge n. 147/2013).

Diversamente, invece, è disposto per i programmi a titolarità regionale (cioè per i POR), per i quali la copertura è a valere nella misura massima del 70% sul Fondo di rotazione per le politiche comunitarie, mentre, la restante quota del 30%, resta a carico dei bilanci delle regioni e delle province autonome, nonché degli eventuali altri organismi pubblici partecipanti ai programmi.

La menzionata legge di stabilità ha altresì previsto che il Fondo di rotazione concorre anche, nei limiti delle proprie disponibilità, al finanziamento degli oneri relativi all'attuazione dei programmi operativi complementari (POC) rispetto ai programmi cofinanziati dai fondi SIE dell'Unione europea e inseriti nell'ambito della programmazione strategica definita con l'AP 2014-2020 e che, alla sovvenzione degli stessi programmi, possono concorrere anche le regioni e le province autonome, ma con risorse a carico dei propri bilanci (articolo 1, comma 242, legge n. 147/2013).

Nello specifico i POC sono stati finanziati dalle risorse del Fondo di rotazione che si sono liberate, a seguito di un apposito accordo con la Commissione, che ha disposto

---

<sup>174</sup> Sulla programmazione e assegnazione delle risorse del FSC per il periodo 2014-2020 cfr. BOSCARIOL G. P., *Programmazione e assegnazione delle risorse del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2017.

l'applicazione, nelle regioni meno sviluppate italiane, di un tasso di cofinanziamento a programmi UE inferiore rispetto a quanto stabilito dal Regolamento (UE) n. 1303/2013 e, precisamente, al 50% per le regioni (POR) e al 45% per le Amministrazioni centrali (PON). Tali programmi (a titolarità delle Amministrazioni centrali<sup>175</sup> e regionali<sup>176</sup>) sono definiti “complementari” perché — utilizzando i risparmi di spesa ottenuti dalla riduzione dei tassi di cofinanziamento inizialmente previsti dalla normativa europea — sono finalizzati a degli obiettivi concomitanti con i programmi operativi “ordinari” della programmazione in corso, nonché al completamento degli interventi relativi alla programmazione dei fondi strutturali 2007-2013<sup>177</sup>.

L'attuazione delle disposizioni anzidette della legge n. 147/2013 sono avvenute con la delibera CIPE del 28 gennaio 2015, n. 10, che ha definito i criteri di cofinanziamento pubblico nazionale dei programmi europei per il periodo di programmazione 2014-2020 e il relativo monitoraggio, nonché la programmazione degli interventi complementari previsti nell'AP 2014-2020.

---

<sup>175</sup> A livello nazionale si tratta, nello specifico, dei seguenti POC: “Programma operativo complementare Legalità”, approvato con delibera CIPE n. 6 del 03/03/2017; “Programma operativo complementare Infrastrutture e Reti”, approvato con delibera CIPE n. 58 del 01/12/2016; “Programma operativo complementare Governance e Capacità istituzionale”, approvato con delibera CIPE n. 47 del 10/08/2016; “Programma operativo complementare Città Metropolitane”, approvato con delibera CIPE n. 46 del 10/08/2016; “Programma operativo complementare Cultura e Sviluppo”, approvato con delibera CIPE n. 45 del 10/08/2016; “Programma operativo complementare Ricerca e Innovazione”, approvato con delibere CIPE n. 44 del 10/08/2016 e n. 55 del 10 luglio 2017; “Programma operativo complementare Imprese e Competitività”, approvato con delibera CIPE n. 10 del 01/05/2016; “Programma operativo complementare Governance dei Sistemi di Gestione e Controllo”, approvato con delibera CIPE n. 114 del 23/12/2015; “Programma operativo complementare Energia e Sviluppo dei Territori”, approvato con delibere CIPE n. 54 del 10 luglio 2017 e n. 20 del 28/02/2018; “Programma operativo complementare Competenze e Ambienti per l'Apprendimento”, approvato con delibera CIPE n. 21 del 28/02/2018; “Programma operativo complementare Sistemi per le Politiche attive per l'Occupazione”, approvato con delibera CIPE n. 22 del 28/02/2018.

<sup>176</sup> A livello regionale si tratta, in particolare, dei seguenti POC: “Programma operativo complementare Regione Calabria”, approvato con delibera CIPE n. 7 del 03/03/2017; “Programma operativo complementare Regione Campania”, approvato con delibere CIPE n. 11 del 01/05/2016 e n. 56 del 10 luglio 2017; “Programma operativo complementare Regione Siciliana”, approvato, con le delibere CIPE n. 94 del 06/11/2015 e n. 52 del 10 luglio 2017; “Programma operativo complementare Regione Basilicata”, approvato, con delibera CIPE n. 71 del 28 novembre 2018.

<sup>177</sup> Il completamento degli interventi della programmazione 2007-2013 ha riguardato, nello specifico, i programmi del Ministero dell'Interno, con assegnazione disposta con delibera CIPE n. 27 del 10/08/2016; del Ministero dei beni culturali e del turismo, con assegnazione disposta con delibera CIPE n. 12 del 01/05/2016; del Ministero dello sviluppo economico, con assegnazione disposta con delibera CIPE n. 12 del 01/05/2016; della Regione Calabria con assegnazione disposta con delibera CIPE n. 27 del 10/08/2016; della Regione Campania, con assegnazione disposta con delibera CIPE n. 12 del 01/05/2016; della Regione Sicilia, con assegnazione disposta con delibera CIPE n. 12 del 01/05/2016.

In sostanza, la suddetta delibera ha stabilito, per il ciclo di programmazione 2014-2020, l'assegnazione di 4,4 miliardi di euro di cofinanziamento regionale a favore dei POR, a valere sui bilanci delle regioni, nonché la ripartizione della gran parte dei circa 24 miliardi di cofinanziamento nazionale, stanziati dalla legge n. 147/2013, a valere sul Fondo di rotazione, a favore dei PON e dei POR ordinari (per quasi 16 miliardi di euro) e dei programmi operativi complementari (POC), nazionali e regionali (per circa 7,4 miliardi di euro).

Invero, va evidenziato che, per quanto riguarda lo stanziamento previsto per i programmi operativi complementari (POC), pari a circa 7,4 miliardi di euro, è intervenuto poi l'articolo 1, comma 804, della legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015), che ha consentito l'utilizzo di parte di tali risorse per il completamento dei progetti inseriti nella programmazione dei fondi strutturali europei 2007-2013 non conclusi alla data del 31 dicembre 2015, al fine di evitare il disimpegno delle risorse erogate dall'Unione europea.

Pertanto, in attuazione di tale disposizione, il CIPE, con le delibere n. 12/2016 e n. 27/2016, ha approvato l'utilizzo rispettivamente di 845,98 milioni di euro e di 204,3 milioni di euro a valere sulle risorse del cofinanziamento nazionale destinate ai programmi operativi complementari 2014-2020.

Inoltre, nel corso del 2018, a favore dei programmi complementari si sono rese disponibili ulteriori risorse pari a 769 milioni di euro derivanti dalla richiesta di alcune amministrazioni responsabili di programmi operativi nazionali e regionali (concordata con il Governo e poi accolta dalla Commissione europea), di ridurre il tasso di cofinanziamento nazionale relativo ad alcuni PON e POR in ritardo di attuazione<sup>178</sup>.

Quanto alle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), per il periodo di programmazione 2014-2020, la legge n. 147/2013 ha previsto una dotazione pari a circa 54,8 miliardi di euro (articolo 1, commi 6-10, legge n. 147/2013)<sup>179</sup>.

---

<sup>178</sup> Nello specifico si tratta del "PON Governance e capacità istituzionale", del "PON Città metropolitane", del "PON Ricerca e innovazione", del "PON Scuola per lo sviluppo" e "PON inclusione sociale" e dei POR FESR delle regioni "Molise", "Basilicata" e "Sicilia". Una parte dei risparmi ottenuti dalla riduzione del tasso di cofinanziamento, pari a 192,7 milioni di euro, sono stati utilizzati a seguito del parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni per l'adozione del "Programma operativo complementare Regione Basilicata 2014-2020", approvato con delibera CIPE n. 71 del 28 novembre 2018.

<sup>179</sup> In merito va precisato che la legge n. 190/2014 (legge di stabilità per il 2015), all'articolo 1, comma 703 e ss., ha previsto che le linee strategiche per l'impiego delle risorse del FSC debbano essere gestite in forma integrata con le risorse europee per la politica regionale sotto la direzione del Ministro o del Sottosegretario di Stato delegato per la coesione territoriale. Il suddetto provvedimento ha anche disposto che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dell'Autorità politica per la coesione, venisse istituita una Cabina di regia composta da rappresentanti delle amministrazioni interessate e delle regioni e delle province autonome di Trento

Le suddette risorse finanziarie aggiuntive nazionali sono state destinate a sostenere il riequilibrio economico e sociale tra i diversi territori del Paese, gli interventi per lo sviluppo, anche di natura ambientale e gli investimenti pubblici secondo la chiave di riparto dell'80% nelle aree del Mezzogiorno e del 20% nelle aree del Centro-Nord e con una proporzione del 60% a favore delle amministrazioni centrali e del 40% per le regioni<sup>180</sup>.

La suddetta legge ha provveduto, in realtà, all'iscrizione in bilancio solo dell'80% delle risorse assegnate (pari a circa 43,8 miliardi di euro), riservando l'iscrizione del residuo 20% (paria a circa 10,9 miliardi di euro) a un successivo monitoraggio, di metà periodo, sull'andamento dell'impiego delle risorse attribuite. All'esito di tale verifica, con la legge n. 232/2016 (legge di bilancio per il 2017), anche la parte del fondo residua è stata iscritta nel bilancio dello Stato, ma a partire dall'anno 2020.

Successivamente, inoltre, il CIPE, con la delibera 10 luglio 2017, n. 10, tenuto conto dell'incremento del finanziamento europeo previsto in favore dell'Italia dalla richiamata Decisione di esecuzione (UE) 2016/1941 della Commissione del 3 novembre 2016, ha disposto l'assegnazione di un importo complessivo di 800 milioni di euro per assicurare il cofinanziamento nazionale delle risorse addizionali europee riconosciute all'Italia dall'Unione europea in esito all'adeguamento tecnico del *Quadro finanziario pluriennale* (QFP 2014-2020) connesso all'evoluzione del RNL.

Tali risorse sono state poste a carico del FSC della programmazione 2014-2020 e finalizzate al supporto dell'Iniziativa occupazione giovani, della Strategia nazionale di specializzazione intelligente, della *SME Initiative* (Iniziativa Piccole e Medie imprese), delle azioni a tutela della migrazione e della marginalità sociale e degli interventi di prevenzione dei rischi sismici e di ricostruzione nei territori colpiti dal terremoto nel 2016.

Nel loro complesso le somme del FSC sono state destinate<sup>181</sup> al finanziamento dei Piani operativi nazionali approvati dal CIPE<sup>182</sup>, dei Piani stralcio e altre assegnazioni CIPE<sup>183</sup>, di

---

e di Bolzano, incaricata di definire specifici piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, con l'indicazione dei risultati attesi e delle azioni e dei singoli interventi necessari al loro conseguimento, con relativa stima finanziaria, dei soggetti attuatori a livello nazionale e regionale, dei tempi di attuazione e delle modalità di monitoraggio, nonché dell'articolazione annuale dei fabbisogni finanziari fino al terzo anno successivo al termine della programmazione 2014-2020, in coerenza con l'analoga articolazione dello stanziamento per ogni area tematica nazionale. La Cabina di regia è stata istituita con il DPCM 25 febbraio 2016.

<sup>180</sup> Per una panoramica sull'assegnazione delle risorse del FSC nell'ambito della programmazione in corso cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica, *Ricognizione analitica delle risorse del Fondo di Sviluppo e coesione utilizzate per la programmazione 2014-2020. Riepilogo finanziario*, settembre 2018.

<sup>181</sup> Il procedimento di assegnazione delle risorse del FSC è disciplinato dall'articolo 1, comma 703, della legge n. 190/2014 (legge di stabilità per il 2015), che prevede l'approvazione da parte del CIPE, su proposta dall'Autorità politica per la coesione, di un piano stralcio per la realizzazione di



alcuni provvedimenti normativi relativi a singoli progetti e iniziative di interesse nazionale<sup>184</sup> e dei Patti per lo sviluppo stipulati tra Governo, regioni e città metropolitane<sup>185</sup>.

---

interventi di immediato avvio dei lavori, ovvero, l'assegnazione definitiva da parte del CIPE, sempre su proposta della suddetta Autorità, dei fondi destinati agli interventi già approvati con delibera del CIPE in via programmatica. Successivamente, con la delibera CIPE n. 25, sono state poi individuate le aree tematiche nazionali e gli obiettivi strategici da perseguire con le risorse del FSC. La situazione aggiornata del riparto finanziario tra le aree tematiche della dotazione complessiva del Fondo è contenuta nella delibera CIPE n. 26 del 28 febbraio 2018. Un quadro aggiornato di tali finanziamenti è pubblicato anche sul portale OpenCoesione ([https://opencoesione.gov.it/it/programmi\\_2014\\_2020/](https://opencoesione.gov.it/it/programmi_2014_2020/)).

<sup>182</sup> Si tratta dei seguenti piani operativi nazionali: “Piano operativo Ambiente”, approvato con delibera CIPE n. 55 del 01/12/2016; “Piano operativo Infrastrutture”, approvato con delibera CIPE n. 54 del 01/12/2016; “Piano operativo Agricoltura”, approvato con delibera CIPE n. 53 del 01/12/2016; “Piano operativo Imprese e Competitività”, approvato con delibera CIPE n. 52 del 01/12/2016.

<sup>183</sup> Il riferimento è ai seguenti piani stralcio e assegnazioni CIPE: “Piano operativo Salute”, approvato con delibera CIPE n. 15 del 28/02/2018; “Piano operativo Conti Pubblici Territoriali”, approvato con delibera CIPE n. 48 del 10/07/2017; “Azioni di sistema per l'accelerazione della realizzazione degli interventi delle politiche di coesione”, assegnazione disposta con delibera CIPE n. 77 del 07/08/2017; “Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate”, approvato con delibera CIPE n. 73 del 07/08/2017; “Programma straordinario per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie”, approvato con delibera CIPE n. 2 del 03/03/2017; “Completamenti POR Lazio 2007-2013”, assegnazione disposta con delibera CIPE n. 27 del 10/08/2016; “Completamenti MIUR 2007-2013”, assegnazione disposta con delibera CIPE n. 27 del 10/08/2016; “Istituti per gli studi storici e filosofici di Napoli”, assegnazione disposta con delibera CIPE n. 5 del 03/03/2017, delibera CIPE n. 9 del 01/05/2016 e delibera CIPE n. 34 del 01/08/2014; “Piano Banda Ultra Larga”, approvato con delibera CIPE n. 6 del 01/05/2016 e delibera CIPE n. 65 del 06/08/2015; “Realizzazione della darsena Europa nel Porto di Livorno”, assegnazione disposta con delibera CIPE n. 5 del 01/05/2016; “Rifinanziamento misura agevolativa dell'Autoimpiego”, assegnazione disposta con delibera CIPE n. 4 del 01/05/2016; “Piano Cultura e Turismo”, approvato con delibera CIPE n. 3 del 01/05/2016; “Programma Nazionale per la Ricerca”, approvato con delibera CIPE n. 1 del 01/05/2016; “Palazzo di giustizia di Lecco”, assegnazione disposta con delibera CIPE n. 102 del 23/12/2015; “Contratto Istituzionale di Sviluppo per l'area di Taranto”, approvato con delibera CIPE n. 100 del 23/12/2015; “Regione Toscana Sensi contemporanei”, approvato con delibera CIPE n. 98 del 23/12/2015; “Capitali italiane della cultura 2015”, assegnazione disposta con delibera CIPE n. 97 del 23/12/2015; “Misure di riqualificazione e decoro degli edifici scolastici statali”, approvato con delibera CIPE n. 73 del 06/08/2015; “Cittadella giudiziaria di Salerno”, assegnazione disposta con delibera CIPE n. 72 del 06/08/2015 e delibera CIPE n. 12 del 14/02/2014; “Accordo di programma SIN Brindisi”, assegnazione disposta con delibera CIPE n. 66 del 06/08/2015; “Interventi Comune di Lampedusa e Linosa”, approvato con delibera CIPE n. 39 del 29/04/2015; “Contratti di sviluppo”, assegnazione disposta con delibera CIPE n. 33 del 20/02/2015; “Piano mitigazione dissesto idrogeologico in aree metropolitane e urbane”, approvato con delibera CIPE n. 32 del 20/02/2015; “Completamento nuovo palazzo di giustizia di Reggio Calabria”, assegnazione disposta con delibera CIPE n. 7 del 28/01/2015; “Completamento programma di metanizzazione del Mezzogiorno”, approvato con delibera CIPE n. 5 del 28/01/2015; “Interventi SIN Piombino”, assegnazione disposta con delibera CIPE n. 47 del 10/11/2014; “Interventi SIN Trieste”, assegnazione disposta con delibera CIPE n. 40 del 30/10/2014; “Interventi cantierabili nelle regioni del Mezzogiorno”, assegnazione disposta con delibera CIPE n. 21 del 30/06/2014.

<sup>184</sup> Il riferimento è alle seguenti assegnazioni di legge relativi a progetti e iniziative di interesse nazionale: “Misure urgenti per il trasporto regionale - Regione Campania”, assegnazione disposta con D.L. n. 193 del 22/10/2016, articolo 11, commi 1 e 4; “Prevenzione e controllo dei territori e tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica”, assegnazione disposta con Legge n. 208 del



Come si è avuto modo di verificare già con riferimento al ciclo di programmazione 2007-2013, anche le risorse della programmazione 2014-2020 sono state oggetto nel corso degli anni di plurimi interventi del legislatore che hanno riprogrammato più volte le dotazioni inizialmente assegnate<sup>186</sup>.

Al momento le risorse nazionali per le politiche di coesione per il periodo di programmazione 2014-2020 ammontano complessivamente a circa 98,3 miliardi di euro<sup>187</sup>.

In particolare, i fondi strutturali sono stati ripartiti nel modo seguente:

- circa 11,8 miliardi di euro a beneficio del FESR;
- circa 7,7 miliardi di euro a beneficio del FSE;
- circa 10,4 miliardi di euro a beneficio del FEASR;
- circa 442 milioni di euro a beneficio del FEAMP.

---

28/12/2015, articolo 1, comma 986; “Credito di imposta investimenti”, assegnazione disposta con Legge n. 208 del 28/12/2015, articolo 1, commi 98 e ss.; “Cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA”, assegnazione disposta con D.L. n. 191 del 04/12/2015, articolo 1, comma 6-quinquies; “Prosecuzione interventi alluvione in Sardegna”, assegnazione disposta con Legge n. 147 del 27/12/2013, articolo 1, comma 124; “Interventi per i territori colpiti da eventi calamitosi verificatisi dal 2009”, assegnazione disposta con Legge n. 147 del 27/12/2013, articolo 1, commi 120 e 121; “Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese”, assegnazione disposta con Legge n. 147 del 27/12/2013, art. 1, comma 53.

<sup>185</sup>I Patti per lo sviluppo sono stati stipulati con le seguenti regioni e città metropolitane: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, Lazio, Lombardia, Emilia-Romagna, con interventi finanziati con delibera CIPE n. 26 del 10/08/2016; Città di Bari, Città di Cagliari, Città di Catania, Città di Messina, Città di Napoli, Città di Palermo, Città di Reggio Calabria, Città di Milano, Città di Firenze, Città di Genova e Città di Venezia, con interventi finanziati con delibera CIPE n. 26 del 10/08/2016, e Città di Bologna, con interventi finanziati con delibera CIPE n. 75 del 07/08/2017. Sul tema della coesione territoriale e città metropolitane cfr. BROCCA M., *Coesione territoriale e Città metropolitane: le sollecitazioni comunitarie e le difficoltà italiane*, in *federalismi.it*, n. 2/2017.

<sup>186</sup> Ad esempio, per quanto riguarda il FSC, la legge n. 205/2017 (legge di bilancio per il 2018) ha previsto, tra l'altro, una riprogrammazione delle risorse relative al ciclo di programmazione 2014-2020, attraverso una serie di anticipazioni di risorse tra diverse annualità e un rifinanziamento di 5 miliardi per il periodo 2021-2025. Da ultimo, la legge n. 145/2018 (legge di bilancio per il 2019) ha disposto un ulteriore rifinanziamento del FSC per una somma complessiva pari a 4 miliardi di euro, ripartiti, con una dotazione di 800 milioni di euro, per ciascuna annualità del periodo 2019-2023, che si sono aggiunti ai 43,1 miliardi di euro disponibili a legislazione vigente. Tuttavia la stessa legge di bilancio ha previsto una riduzione di 35 milioni di euro per la copertura degli oneri relativi alla proroga per il 2019 del trattamento salariale straordinario dei dipendenti del Gruppo ILVA. Pertanto, allo stato, il FSC presenta una dotazione pari a circa 6,3 miliardi di euro nel 2019, a 6,8 miliardi di euro nel 2020, a 7 miliardi di euro nel 2021 e a 26,8 miliardi di euro da programmare a partire dal 2022. Una parte di tali risorse non sono però destinate alle politiche di coesione 2014-2020. Infatti, per l'annualità 2019, 670 milioni di euro sono destinati agli interventi del ciclo di programmazione del FSC 2007-2013, mentre circa 514 milioni di euro (di cui una quota parte è finanziata a valere sul Fondo per il finanziamento degli investimenti e per lo sviluppo infrastrutturale, di cui all'articolo 1, comma 140, della legge n. 232/2016), sono finalizzati alla realizzazione dei progetti di riqualificazione urbana.

<sup>187</sup> I dati sono tratti dal portale OpenCoesione e sono aggiornati al 15 marzo 2019 ([https://opencoesione.gov.it/it/risorse\\_2014\\_2020/](https://opencoesione.gov.it/it/risorse_2014_2020/)).

All'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (CTE), sono invece stati assegnati circa 200 milioni di euro, mentre al Programma per gli aiuti europei agli indigenti (FEAD) sono stati attribuite risorse pari a circa 118 milioni di euro.

La dotazione dei programmi operativi complementari - Piani di Azione e Coesione 2014-2020 ammonta invece a circa 8,8 miliardi di euro, mentre il Fondo sviluppo e coesione (FSC) presenta una dotazione complessiva di circa 58,6 miliardi di euro.

**Tabella n. 4 - Italia: risorse nazionali per le politiche di coesione 2014-2020**

<b>Risorse nazionali (cofinanziamento ai fondi UE, FSC, risorse PAC) per le politiche di coesione periodo di programmazione 2014-2020 (dati espressi in milioni di euro)</b>				
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	<b>Totale</b>
Fondi SIE 2014-2020	15.894,2	12.970,4	1.643,8	<b>30.508,4</b>
<i>FESR</i>	8.213,9	3.644,4	-	<b>11.858,2</b>
<i>FSE</i>	3.738,6	4.000,8	-	<b>7.739,4</b>
<i>FEASR</i>	3.941,7	5.325,2	1.201,6	<b>10.468,5</b>
<i>FEAMP</i>	-	-	442,2	<b>442,2</b>
<i>Iniziativa Occupazione Giovani</i>	-	-	-	<b>-</b>
Programmi Cooperazione Territoriale Europea (CTE)	-	-	200,6	<b>200,6</b>
Programma per gli aiuti europei agli indigenti - Fondo FEAD	-	-	118,3	<b>118,3</b>
Programmi Operativi Complementari - Piani di Azione e Coesione 2014-2020	8.868,0	-	-	<b>8.868,0</b>
Fondo Sviluppo e Coesione (FSC 2014-2020)	47.269,2	11.408,9	-	<b>58.678,1</b>
<b>TOTALE</b>	<b>72.031,3</b>	<b>24.379,3</b>	<b>1.962,8</b>	<b>98.373,4</b>

Fonte: OpenCoesione (dati aggiornati al 15 marzo 2019).

La precedente *tabella n. 4* illustra il piano di riparto delle menzionate risorse con riguardo alla macro-area Mezzogiorno e alla macro-area Centro-Nord.

Come può notarsi alla macro-area Mezzogiorno sono destinati complessivamente circa 72 miliardi di euro, contro i 24,3 attribuiti alla macro-area Centro-Nord.

### **7.3. Uno sguardo d'insieme sulla dotazione complessiva e sullo stato di attuazione della programmazione 2014-2020.**

Le risorse disponibili complessivamente (europee e nazionali) per le politiche di coesione per il ciclo di programmazione 2014-2020, dunque, risultano avere una dotazione complessiva che ammonta a circa 144,8 miliardi di euro<sup>188</sup>.

Si tratta di risorse in parte ancora in fase di programmazione, nonché suscettibili di possibili rimodulazioni in ragione di sopravvenute esigenze gestionali.

In particolare, i dati mettono in evidenza che l'ammontare complessivo dei fondi strutturali e di investimento corrispondono a circa 75,1 miliardi di euro, così ripartiti:

- circa 33,5 miliardi di euro a beneficio del FESR;
- circa 18,8 miliardi di euro a beneficio del FSE;
- circa 20,9 miliardi di euro a beneficio del FEASR;
- circa 979,5 milioni di euro a beneficio del FEAMP.

L'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (CTE), invece, risulta avere una dotazione complessiva pari a circa 1,3 miliardi di euro, mentre al Programma per gli aiuti europei agli indigenti (FEAD) sono assegnate risorse pari a circa 788 milioni di euro.

Alla macro-area Mezzogiorno sono destinati complessivamente circa 102,7 miliardi di euro, mentre 36,7 miliardi di euro sono attribuiti alla macro-area Centro-Nord (restano al momento non ripartite risorse per circa 5,3 miliardi di euro).

Il dettaglio delle singole assegnazioni sono riportate nella seguente *tabella n. 5*.

---

<sup>188</sup> I dati sono tratti dal portale OpenCoesione e sono aggiornati al 15 marzo 2019 ([https://opencoesione.gov.it/it/risorse\\_2014\\_2020/](https://opencoesione.gov.it/it/risorse_2014_2020/)).

**Tabella n. 5 - Italia: risorse complessive per le politiche di coesione 2014-2020**

<b>Risorse complessive per le politiche di coesione periodo di programmazione 2014-2020 (dati espressi in milioni di euro)</b>				
	Risorse europee	Risorse nazionali (cofinanziamento ai fondi UE, FSC, risorse PAC)	Non ripartito	<b>Totale</b>
Fondi SIE 2014-2020	44.656,1	30.508,4	3.178,9	<b>75.164,5</b>
<i>FESR</i>	21.660,5	11.858,2	-	<b>33.518,8</b>
<i>FSE</i>	11.103,4	7.739,4	-	<b>18.842,8</b>
<i>FEASR</i>	10.444,4	10.468,5	2.199,4	<b>20.912,9</b>
<i>FEAMP</i>	537,3	442,2	979,5	<b>979,5</b>
<i>Iniziativa Occupazione Giovani</i>	910,5	-	-	<b>910,5</b>
Programmi Cooperazione Territoriale Europea (CTE)	1.136,8	200,6	1.337,4	<b>1.337,4</b>
Programma per gli aiuti europei agli indigenti - Fondo FEAD	670,6	118,3	788,9	<b>788,9</b>
Programmi Operativi Complementari - Piani di Azione e Coesione 2014-2020	-	8.868,0	-	<b>8.868,0</b>
Fondo Sviluppo e Coesione (FSC 2014-2020)	-	58.678,1	-	<b>58.678,1</b>
<b>TOTALE</b>	<b>46.463,5</b>	<b>98.373,4</b>	<b>5.305,2</b>	<b>144.836,9</b>

Fonte: *OpenCoesione* (dati aggiornati al 15 marzo 2019).

Con riguardo allo stato di attuazione della programmazione 2014-2020, la Corte dei Conti, già nella sua Relazione annuale 2017, ha sottolineato non poche preoccupazioni sul ritardo accumulato nella spesa delle risorse strutturali<sup>189</sup>.

<sup>189</sup> Cfr. Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2017 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Deliberazione n. 19/2017, 21 dicembre 2017, pag. 116 e ss. Le osservazioni sono state effettuate sui dati forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS) – Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), aggiornati al 30 giugno 2017.

Tra le ragioni principali di tale ritardo vi è certamente il fatto che la programmazione 2014-2020 ha risentito degli strascichi della chiusura del precedente ciclo 2007-2013 e, nello specifico, degli sforzi delle amministrazioni che si sono concentrate prioritariamente sulla rimodulazione dei programmi in ritardo di attuazione per fare spesa ed evitare il disimpegno delle risorse europee.

In particolare, nella suddetta relazione, la Corte ha sottolineato come, a fine 2017, risultassero ancora non designate 3 Autorità di gestione per i programmi dell'obiettivo "Investimenti per la crescita e occupazione" e addirittura 8 Autorità di gestione per i programmi dell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea".

I dati relativi a quel periodo, in effetti, testimoniano in modo incontestabile le difficoltà dell'andamento del ciclo di programmazione in commento.

Ad esempio, con riferimento alle risorse comunitarie e nazionali di cofinanziamento dedicate all'obiettivo "Investimenti per la crescita e l'occupazione", gli impegni assunti per i PON e i POR rispetto alla dotazione complessiva dei fondi a disposizione ammontavano al 10,2%, mentre la percentuale dei pagamenti effettuati corrispondeva al solo 3,2% delle risorse programmate.

La situazione risultava in media migliore per i PON rispetto ai POR, anche se le regioni più sviluppate presentavano percentuali di attuazione migliori rispetto all'andamento dei programmi nazionali.

Infatti, nel dettaglio, i PON si attestavano a un livello di impegni pari al 15%, a fronte di pagamenti comunque ancora fermi al 3,6%.

Diversamente, le *performance* di attuazione delle regioni più sviluppate presentavano dati superiori con una percentuale complessiva degli impegni pari al 19% e dei pagamenti intorno al 6,6%.

Decisamente peggio apparivano, invece, sia le prestazioni delle regioni in transizione, che raggiungevano un dato medio degli impegni intorno al 5,7% e una media dei pagamenti intorno al 2%, e sia quelle delle regioni meno sviluppate, la cui capacità di impegno era ancora ferma all'1,3% e quella di pagamento allo 0,8%.

Con riguardo poi alla spesa certificata una data di particolare interesse era quella rappresentata dal 31 dicembre 2017, primo termine di operatività per il ciclo di programmazione 2014-2020 della regola "dell'n+3".

I dati dell'Agenzia per la coesione territoriale hanno in merito evidenziato che la spesa dei programmi operativi a valere sul FESR e sul FSE avevano raggiunto la cifra di circa 2,6 miliardi di euro, pari al 5,2% del totale delle risorse disponibili e che dunque erano stati raggiunti i *target* previsti dall'Unione utili a evitare il disimpegno automatico delle risorse.

Al 31 luglio 2018, la stessa Agenzia ha segnalato che la spesa sostenuta e certificata alla Commissione, per i suddetti fondi è stata di poco inferiore a 4,5 miliardi di euro, di cui 2,8 miliardi di euro a valere sul bilancio comunitario, pari al 53% delle risorse da richiedere entro la fine del stesso anno<sup>190</sup>.

In particolare, con riguardo ai PON sono state certificate spese che hanno permesso di maturare rimborsi comunitari pari a 1,22 miliardi di euro, 129 milioni di euro in più dell'obiettivo, mentre con riferimento ai POR sono state rendicontate spese che hanno permesso di maturare rimborsi comunitari pari a 1,55 miliardi di euro, 75 milioni di euro in più dell'obiettivo.

Tuttavia, se si guarda alle singole *performance* di attuazione si registra che solo 33 programmi su 51 hanno raggiunto il *target* di metà anno, mentre ben 18 programmi operativi non hanno raggiunto gli obiettivi di spesa (certificata o monitorata)<sup>191</sup> necessari.

Nel dettaglio:

- 6 PON e 20 POR hanno raggiunto il *target* in base alla spesa certificata;
- 2 PON e 5 POR hanno raggiunto il *target* in base alla spesa monitorata, ma non hanno raggiunto il *target* in base alla spesa certificata;
- 4 PON e 14 POR non hanno raggiunto il *target*.

Tenuto conto che il *target* di fine 2018 per l'Italia prevedeva una certificazione delle spese per un ammontare intorno al 17% delle risorse disponibili, si registra pertanto che solo alcuni interventi avevano già raggiunto e superato l'obiettivo del pieno utilizzo delle risorse in scadenza al 31 dicembre (“PON PMI”, “POR FSE Emilia Romagna”, “Friuli Venezia Giulia”, “Lombardia”, “Piemonte”, “Toscana” e “Veneto” e del “POR FESR Valle d'Aosta”), mentre restavano indietro molti programmi che richiedevano a tutti i soggetti coinvolti nella loro gestione un attento monitoraggio e maggiori sforzi di attuazione.

In effetti, i dati relativi alla gestione del ciclo 2014-2020 restavano, alla fine del 2018, ancora nel loro complesso poco confortanti.

Nella sua relazione di fine anno la Corte dei Conti ha rilevato infatti come tale programmazione si presentasse, nonostante un discreta accelerazione dell'attuazione finanziaria nel secondo semestre 2018 rispetto all'anno precedente, ancora con un quadro generale di ritardo sull'implementazione dei progetti a valere sui fondi europei<sup>192</sup>.

---

<sup>190</sup> Cfr. Agenzia per la coesione territoriale, *Programmazione comunitaria 2014-2020 - Attuazione finanziaria al 31 luglio 2018*, settembre 2018.

<sup>191</sup> Il *target* è raggiunto o con i rimborsi maturati a fronte della spesa complessiva certificata o con i rimborsi ottenibili rispetto al livello dei pagamenti registrati nel sistema di monitoraggio.

<sup>192</sup> Cfr. Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2018 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Deliberazione

In particolare, sempre con riguardo all'obiettivo "Investimenti per la crescita e l'occupazione", la percentuale complessiva degli impegni si è infatti attestata al 32%, mentre quella dei pagamenti al 12,85%, peraltro, con le consuete differenze realizzative tra PON e POR (e, in particolare, con riguardo ai POR, tra regioni più sviluppate, regioni in transizione e regioni meno sviluppate).

Infatti, nello specifico i PON e i POR delle regioni più sviluppate hanno registrato percentuali superiori alla media, con impegni e pagamenti rispettivamente pari al 44% e al 15% per i primi, e pari al 40% e al 18% per i secondi.

Mentre, come già avvenuto in passato, una maggiore difficoltà di attuazione è stata riscontrata sia per i POR delle regioni in transizione, che hanno realizzato una percentuale degli impegni intorno al 26% e una media dei pagamenti del 12%, e sia per i POR delle regioni meno sviluppate con impegni al 17,6% e pagamenti al 7,6%.

Sulla scorta di tali dati la Corte dei Conti nella menzionata relazione non ha mancato di sottolineare le proprie preoccupazioni, evidenziando che, per le peculiarità delle regole che governano il ciclo di programmazione in corso, è facile prevedere che il recupero nella spesa dei fondi europei non potrà assumere le dimensioni riscontrate nei precedenti periodi e ciò per almeno due ordini di ragioni.

In *primis*, perché le attuali regole<sup>193</sup> prevedono una verifica intermedia di attuazione dei programmi operativi che, se negativa, potrebbe comportare una decurtazione sostanziale delle risorse strutturali, il che, considerata la posizione di contribuente netto dell'Italia al bilancio dell'Unione europea, dovrebbe essere ad ogni modo scongiurata<sup>194</sup>.

In secondo luogo, poi, perché deve essere considerato che le disposizioni europee vigenti<sup>195</sup> non consentono, come in passato, modalità alternative di imputazione della spesa dei fondi SIE, come quella rappresentata dai c.d. *progetti retrospettivi*<sup>196</sup>.

---

n. 1/2019, 9 gennaio 2019, pag. 71 e ss. Le osservazioni sono state effettuate sui dati forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS) – Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), aggiornati al 31 ottobre 2018.

<sup>193</sup> Il riferimento è all'articolo 6, par. 2, del Regolamento (UE) n. 215/2014.

<sup>194</sup> Invero le risorse sospese per mancato raggiungimento dei *target* intermedi non sono automaticamente sottratte allo Stato membro, ma vengono dirottati, nell'ambito degli stessi programmi operativi, su altre priorità ritenute capaci di assorbire maggiori finanziamenti. A tal fine, lo Stato membro ha l'onere di proporre alla Commissione la riassegnazione su altri interventi della programmazione più performanti, degli importi corrispondenti alla riserva di efficacia dell'attuazione di quei programmi che non hanno ottenuto i risultati prescritti. Il tema della c.d. *riserva di performance* è trattato più diffusamente nel paragrafo dedicato al principio di condizionalità nell'ambito del secondo capitolo di questa ricerca.

<sup>195</sup> Il riferimento è all'articolo 65, par. 6, del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

Anche per tali motivi assume particolare importanza verificare la spesa certificata alla Commissione europea alla data del 31 dicembre 2018 e del 31 dicembre 2019.

Secondo quanto comunicato dall’Agenzia per la coesione territoriale alla fine del 2018<sup>197</sup> dei 51 programmi operativi cofinanziati dal FESR e dal FSE del ciclo 2014-2020, solo 3 non hanno raggiunto gli obiettivi di spesa previsti dalla regola dell’N+3.

Si tratta, in particolare, dei seguenti programmi operativi:

- “PON Ricerca e Innovazione”, cofinanziato dal FESR, per il quale è stata presentata richiesta di eccezione al disimpegno per la presenza di ricorsi giudiziari (eventualità che, secondo i regolamenti non comporta perdita di risorse) per un importo di 45 milioni di euro;
- “PON Inclusione”, cofinanziato dal FSE, per il quale è stata presentata richiesta di eccezione al disimpegno per cause di forza maggiore, per un importo di 24,6 milioni di euro;
- “POR Valle d’Aosta”, cofinanziato dal FSE, che non ha certificato spese per 1,4 milioni di euro.

Pertanto, nel suddetto comunicato l’Agenzia ha attestato, anche considerando la riduzione delle somme da rendicontare per effetto della variazione del tasso di cofinanziamento nazionale avvenuta per alcuni programmi operativi<sup>198</sup>, che complessivamente la spesa sostenuta e certificata alla Commissione è stata pari a 9 miliardi e 748 milioni di euro e che il connesso livello del tiraggio delle risorse comunitarie a valere sul bilancio dell’Unione europea si attesta a 6 miliardi e 190 milioni di euro (pari al 118% del *target* fissato a 5,2 miliardi di euro).

La situazione secondo la menzionata Agenzia è comunque migliorata alla data del 31 dicembre 2019<sup>199</sup>, in quanto tutti i programmi operativi cofinanziati dal FESR e dal FSE hanno presentato la certificazione delle spese sostenute e la relativa domanda di rimborso

---

<sup>196</sup> Cfr. Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2018 - I rapporti finanziari con l’Unione europea e l’utilizzazione dei Fondi comunitari*, Deliberazione n. 1/2019, 9 gennaio 2019, pag. 116 e ss.

<sup>197</sup> Cfr. Agenzia per la coesione territoriale, *Programmazione comunitaria 2014-2020: raggiungimento dei target di spesa N+3 al 31 dicembre 2018*, 2 gennaio 2019.

<sup>198</sup> Si tratta del “PON Governance e capacità istituzionale”, del “PON Città metropolitane”, del “PON Ricerca e innovazione”, del “PON Scuola per lo sviluppo” e “PON inclusione sociale” e dei “POR FESR” delle regioni “Molise”, “Basilicata” e “Sicilia”, per i quali è stata richiesta e poi approvata dalla Commissione una riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale. Le risorse che si sono liberate sono state destinate alla programmazione complementare. Ciò ha comportato, in definitiva, una riduzione del valore totale dei programmi operativi da certificare entro il 31 dicembre 2018, che sono passati da 54,2 a 53,1 miliardi di euro.

<sup>199</sup> Cfr. Agenzia per la coesione territoriale, *Programmazione comunitaria 2014-2020: raggiungimento dei target di spesa N+3 al 31 dicembre 2019*, 2 gennaio 2020.



alla Commissione europea, per un importo pari a 15,2 miliardi di euro, con un tiraggio delle sole risorse comunitarie a valere sul bilancio UE che ha raggiunto i 9,6 miliardi di euro (pari al 113% del *target* fissato a 8,4 miliardi di euro).

In sostanza, alla fine del 2019, l’Agenzia per la coesione territoriale ha comunicato che per il ciclo 2014-2020 la spesa complessivamente certificata è arrivata al 28,5% del totale delle risorse programmate per i 51 programmi operativi cofinanziati dal FESR e dal FSE.

Tuttavia, va considerato che gli ultimi dati disponibili del Ministero dell’economia e delle finanze, aggiornati al 31 ottobre 2019, pubblicati sul bollettino statistico dedicato al monitoraggio delle politiche di coesione<sup>200</sup>, evidenziano ancora aspetti problematici.

Infatti, tenuto conto che le risorse complessivamente programmate nell’ambito dei fondi FESR e FSE (inclusa quota relativa all’Iniziativa a favore dell’occupazione giovanile), ammontano complessivamente a 54,22 miliardi di euro, gli impegni assunti hanno raggiunto solo l’importo di 29,35 miliardi di euro (pari al 54,14%), mentre i pagamenti sono fermi a un totale di 14,36 miliardi di euro (pari al 26,49%).

In merito alla suddetta rappresentazione la Corte dei Conti, nelle proprie considerazioni conclusive sull’utilizzazione dei fondi UE del dicembre 2019, ha espressamente sottolineato che l’Italia resta sempre un “sorvegliato speciale” per quanto riguarda l’impiego dei fondi europei, in quanto – anche alla fine del sesto anno di programmazione – i ritardi che ormai si sono accumulati rischiano di divenire preoccupanti, tanto più se si considera che persiste, in termini generali, la differenza, della capacità di spesa tra le regioni più sviluppate e quelle meno sviluppate, con la paradossale conseguenza *«che decenni di politiche di coesione non sembrano avere sortito, in Italia, gli effetti per i quali esse sono state ideate, cioè ridurre il divario tra le aree più sviluppate e quelle meno sviluppate. Se ciò è senz’altro avvenuto in alcune aree e in alcuni ambiti, nella maggior parte dei casi tale divario si è addirittura ampliato»*; inoltre, i medesimi giudici contabili evidenziano che, al di là dei dati numerici e nonostante i vincoli imposti dalla regolamentazione della attuale programmazione *«permane ancora l’abitudine tutta italiana di concentrare le certificazioni di spesa in prossimità della scadenza dei target prefissati e, soprattutto, di spendere “in qualsiasi modo”, al fine di*

---

<sup>200</sup> Cfr. Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS) - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l’Unione europea (IGRUE), *Monitoraggio politiche coesione - Programmazione 2014-2020 - Situazione al 31 ottobre 2019*, pag. 7 e ss.

*utilizzare comunque le risorse, senza tuttavia focalizzarsi preventivamente su una programmazione efficace e sulla qualità dei progetti, che siano utili allo sviluppo dell'Italia»<sup>201</sup>.*

In definitiva, nel nostro Paese, l'andamento del ciclo di finanziamenti per le politiche di coesione 2014-2020 sembra ricalcare la scia delle pregresse criticità già registrate nei passati periodi di programmazione.

Infatti, mentre ci si avvia verso la fine dell'attuale ciclo di programmazione, appare delinearci all'orizzonte la necessità, da un lato, di rimodulare gli interventi (originariamente previsti) in grave ritardo di attuazione e, dall'altro, di accelerare l'utilizzo delle risorse disponibili, per evitare il disimpegno automatico.

Dietro l'angolo non è difficile immaginare anche un nuovo ampio ricorso agli strumenti ancora ammissibili che garantiscono una maggiore flessibilità della spesa (vedi ad esempio la pratica dell'*overbooking* e degli *strumenti di ingegneria finanziaria*), nonché un nuovo rinvio degli interventi non completati, che come si è detto, almeno da un punto di vista formale, hanno messo in sicurezza i finanziamenti del periodo di programmazione 2007-2013.

Ciò, però, come si è sostenuto commentando i risultati di tale ultimo ciclo di programmazione, ripropone il solito problema della sottrazione di cospicue risorse alle finalità e ai territori inizialmente individuati come destinatari dei finanziamenti, spalmando su un periodo più lungo (e a volte indefinito) gli effetti che le politiche di coesione dovrebbero esplicare in un più circoscritto arco temporale.

---

<sup>201</sup> Cfr. Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2019 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Deliberazione n. 16/2019, 30 dicembre 2019, pag. 129 e ss.

## CAPITOLO II

### **I PRINCIPI DEL SISTEMA DEI FONDI STRUTTURALI E DELLE POLITICHE DI COESIONE**

#### **1. Premessa.**

Come anticipato nel capitolo precedente i fondi strutturali e di investimento europei sono imperniati su alcuni principi fondamentali che, sebbene introdotti con l'Atto unico Europeo di Lussemburgo nel 1986 e successivamente recepiti dal Trattato sull'Unione Europea di Maastricht del 1992, costituiscono ancora oggi, con qualche adattamento intervenuto nel corso del tempo, i pilastri portanti dell'intera architettura regolamentare del sistema di finanziamento in commento<sup>202</sup>.

I principi a cui si fa riferimento sono quelli relativi alla concentrazione, al partenariato, alla programmazione e all'addizionalità<sup>203</sup>.

A questi principi, a partire dal ciclo di programmazione 2000-2006 si è aggiunto quello della condizionalità, che specie nel ciclo di programmazione in corso ha assunto una peculiare valenza, articolandosi in tre diverse accezioni: *ex ante*, macroeconomica ed *ex post*.

Di seguito si propone una disamina dei suddetti principi allo scopo di fornire un quadro di insieme circa la loro portata applicativa e i relativi riflessi che esplicano in concreto sugli interventi finanziati con le risorse della politica regionale.

La trattazione che segue, in altre parole, proverà a descrivere per grandi linee come tale principi si innestano nel contesto della regolamentazione dei fondi SIE e più in generale nella costruzione delle politiche strutturali europee, sottolineando alcune delle principali problematiche che sembrano emergere dalla loro applicazione e interpretazione e mettendo in risalto le questioni che appaiono ancora irrisolte.

---

<sup>202</sup> La riforma dei fondi strutturali iniziata formalmente nel 1988 vede una profonda revisione della strategia di intervento dei medesimi. La nuova filosofia che emerge è data da uno stretto coordinamento tra l'azione dei singoli fondi e tra essi e le singole politiche nazionali. Sul punto cfr. DI STEFANO A., *Coesione e Diritto nell'Unione Europea. La nuova disciplina dei fondi strutturali comunitari nel regolamento 1083/2006*, Catania, 2008. Per una più ampia trattazione e ricostruzione storica dei processi di riforma dei fondi strutturali cfr. BRUZZO A., *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*, Padova, 2000; FUNARO E., *I fondi strutturali 2000-2006: programmi e prospettive*, Soveria Mannelli (CZ), 2003, pag. 59.

<sup>203</sup> Per un esame analitico relativo all'introduzione dei richiamati principi avvenuta con la riforma dei fondi strutturali del 1988 cfr. FLORIO M. – ROBOTTI L., *Valutazione della spesa regionale e riforma dei fondi strutturali CEE*, Bologna, 1993.

Le osservazioni e considerazioni che seguono sono prevalentemente riferite alla programmazione 2014-2020, ma possono in gran parte estendersi anche al precedente ciclo 2007-2013.

L'analisi in parola appare particolarmente utile perché, a partire dalle “pietre d'angolo” dell'organizzazione regolamentare dei fondi SIE, si cerca di mettere in evidenza gli snodi fondamentali e le principali criticità del sistema dei fondi strutturali e delle politiche di coesione nel nostro Paese.

## **2. Il principio di concentrazione: geografica, settoriale, tematica e temporale. La necessità di una sintesi.**

Partendo nella nostra analisi dal principio di concentrazione va subito evidenziato che, con riguardo a esso, ci si riferisce, normalmente, ad almeno quattro differenti profili<sup>204</sup>.

In una sua prima declinazione si fa riferimento, infatti, alla concentrazione c.d. “geografica” (o “territoriale”) delle risorse disponibili, nel senso che i finanziamenti della politica regionale dovrebbero essere destinati specificatamente a beneficio delle regioni che presentano maggiori difficoltà economiche e di sviluppo.

Non a caso, ad esempio, si stima che, per il periodo di programmazione 2014-2020, circa il 70% dei finanziamenti europei siano indirizzati a favore delle aree più arretrate del territorio dell'UE<sup>205</sup>.

In tale accezione, a ben vedere, il principio di concentrazione risponde all'originaria finalità per la quale la “politica regionale” dell'Unione europea è nata, ovvero per ridurre il divario esistente tra le regioni più ricche e quelle più povere.

Tale finalità di fondo è cristallizzata ora nell'articolo 174 del TFUE dove è sancito che la promozione di uno sviluppo armonioso dell'Unione non può prescindere da un rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale e che deve essere obiettivo comune degli Stati membri la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite.

In particolare, la suddetta norma riserva un'attenzione peculiare alle aree rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti

---

<sup>204</sup> Sul punto cfr. Formez PA, *Il sistema delle condizionalità nella Programmazione 2014-2020 dei Fondi SIE*, febbraio 2017, pag. 3; CAPPELLO M., *Guida ai Fondi Strutturali Europei 2014-2020*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2014, pag. 31.

<sup>205</sup> Il dato è indicato da Formez PA, *Il sistema delle condizionalità nella Programmazione 2014-2020 dei Fondi SIE*, febbraio 2017, pag. 3.

svantaggi naturali o demografici, quali le regioni con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

Seguendo questo indirizzo, anche in Italia le risorse destinate alle politiche strutturali sono principalmente indirizzate a favore dei territori più poveri sulla scorta del principio costituzionale sancito, a seguito della riforma del titolo V, dall'articolo 119, comma 5, che stabilisce che – al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona e di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni – lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni<sup>206</sup>.

In tal senso, come è stato giustamente affermato «*Il principio di concentrazione induce, innanzitutto, a modulare le quote di sostegno e il tasso di intervento: tanto maggiore sarà la priorità riscontrata, tanto maggiori saranno la quota di sostegno e il tasso di intervento*»<sup>207</sup>.

Tuttavia l'esperienza ha evidenziato (si veda quanto descritto nel primo capitolo per i cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020) come non di rado, soprattutto per le risorse nazionali, ci sia stato un utilizzo distorto dei fondi disponibili, mediante continue riprogrammazioni della spesa in favore dei territori economicamente più sviluppati o per altre finalità, comunque a discapito delle aree più depresse, che certamente non può considerarsi confacente al principio *de quo*, nell'accezione innanzi illustrata<sup>208</sup>.

Inoltre, deve considerarsi che, con l'allargamento dell'Unione fino a 28 Stati membri, sono aumentate non solo l'estensione territoriale della copertura realizzata dai fondi SIE, ma anche le asimmetrie economiche e politiche esistenti tra i diversi Paesi, specie tra quelli appartenenti all'Est Europa e quelli dell'Eurozona, con crescenti conflitti in ordine a bisogni e alle priorità da soddisfare con le risorse a disposizione<sup>209</sup>.

---

<sup>206</sup> Sull'introduzione dell'articolo 119 della Costituzione nel nostro ordinamento con riguardo alle politiche di coesione cfr. LORIERO R. – MEOLI C., *Le sfide della coesione territoriale in Europa e in Italia: quale ridisegno istituzionale?*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 30 e ss.

<sup>207</sup> Cfr. CAPPELLO M., *Guida ai Fondi Strutturali Europei 2014-2020*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2014, pag. 31.

<sup>208</sup> Sul punto si veda, tra gli altri, DEL MONACO A., *Sud colonia tedesca*, Roma, 2017. L'autore, in particolare, evidenzia che sebbene la legge di Stabilità per il 2014 abbia destinato l'80% dei Fondi di sviluppo e coesione (Fsc) alle regioni meridionali, in realtà «*il Fsc (prima Fas, Fondo per le aree sottoutilizzate) è stato usato come bancomat per la spesa sanitaria o per la decontribuzione dei neoassunti di tutte e venti le regioni italiane, facendo saltare il vincolo dell'80% per il Mezzogiorno e indirettamente scippando risorse ai meridionali*».

<sup>209</sup> Sul tema dell'allargamento dell'Unione europea e sulle relative problematiche cfr. PARUOLO S., 2020: *La nuova Unione Europea. L'UE tra allargamento e vicinato, crisi, verticite, vecchie e nuove strategie*, 2010.

In tal senso, non può non rilevarsi come la politica regionale dell'Unione europea, nel corso del tempo, abbia affiancato alla primaria finalità della convergenza delle regioni in ritardo di sviluppo, nuove priorità e obiettivi non sempre allineati con lo scopo principale di realizzare un'effettiva concentrazione dei finanziamenti strutturali nei territori dove sarebbero stati più necessari.

Tali distorsioni nella finalizzazione delle risorse costituiscono nel loro complesso una delle criticità più rilevanti nella gestione delle risorse destinate alla coesione economica, sociale e territoriale, che dovrebbero certamente essere poste all'attenzione del decisore politico (europeo e nazionale), al fine di evitare lo svilimento delle finalità della politica regionale e il depauperamento dei finanziamenti destinati alle regioni meno sviluppate del continente europeo.

Anche per questi motivi, al fine di garantire una maggiore efficacia delle politiche di coesione è necessaria una calibrazione adeguata dei finanziamenti, mediante una redistribuzione delle risorse tra le regioni maggiormente sussidiate e quelle che lo sono meno, tenendo conto delle peculiarità delle stesse nonché degli obiettivi generali di ogni Stato membro dell'Unione europea<sup>210</sup>.

Diversamente, in una seconda accezione, il principio in esame fa riferimento a una concentrazione di tipo "settoriale" (o "funzionale"), nel senso che la programmazione dei finanziamenti dei fondi SIE tende a favorire le attività produttive operanti all'interno del territorio dell'Unione europea che attraversano un periodo di difficoltà economica o che subiscono gli effetti negativi di una forte concorrenza internazionale.

Tale declinazione del principio *de quo* potrebbe apparire in contrapposizione con la precedente finalizzazione "geografica" delle risorse, nel senso che privilegiare la concentrazione dei finanziamenti per la prima finalità potrebbe significare dover sacrificare gli investimenti sulla seconda.

Nondimeno il problema potrebbe essere meno spinoso di quello che sembra tenuto conto che — come è stato giustamente osservato — *«le due tipologie di concentrazione sono comunque strettamente correlate visto che la popolazione più povera generalmente si concentra nelle aree meno produttive»* e, pertanto, sovvenzionando i settori economici in crisi si raggiunge tendenzialmente il medesimo scopo di sostenere i territori in maggiore difficoltà di sviluppo<sup>211</sup>.

---

<sup>210</sup> Cfr. Senato della Repubblica, *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Documento di valutazione n. 11, luglio 2018, pag. 10.

<sup>211</sup> Così sostiene CAPPELLO M., *Guida ai Fondi Strutturali Europei 2014-2020*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2014, pag. 31.

Tuttavia, va anche tenuto conto che, nell'odierna realtà, la globalizzazione dei mercati può repentinamente mettere in crisi anche filiere produttive economicamente mature e ben radicate delle regioni più ricche, generando quindi una concorrenza di queste ultime rispetto ai fabbisogni delle regioni che sono storicamente e strutturalmente depresse.

È evidente, allora, che solo un'approfondita analisi delle necessità dei diversi territori coinvolti unita a un equilibrato bilanciamento degli interessi in gioco e ad un'attenta programmazione e ponderazione degli interventi, anche di natura ordinaria, possa evitare possibili conflitti sull'impiego delle risorse.

Un'ulteriore declinazione del principio in parola è quella che fa riferimento alla concentrazione dei finanziamenti su alcune priorità di investimento o "obiettivi tematici".

Nei diversi cicli di programmazione, infatti, sono stati sempre individuati dei macro-obiettivi che la politica regionale ha cercato di realizzare attraverso l'impiego delle dotazioni disponibili in bilancio.

Tuttavia la critica che maggiormente è stata appuntata a questo sistema (in parte anticipata sopra con riferimento alla concentrazione c.d. geografica) è che — a dispetto della formale enunciazione dell'esigenza di una concentrazione tematica su poche ed enumerate priorità — nel corso del tempo sono aumentate a dismisura le finalità perseguite dalla politica di coesione, fino a comprendere una miriade di obiettivi molto eterogenei e non sempre allineati con la principale funzione della convergenza delle regioni in ritardo di sviluppo.

Nell'attuale ciclo di programmazione, ad esempio, tali "priorità", specificate dal Regolamento (UE) n. 1303/2013, sono innanzitutto definite in conformità alla strategia *Europa 2020* per rendere l'Unione più innovativa, efficiente, sostenibile e competitiva<sup>212</sup>.

In particolare gli "obiettivi tematici" del ciclo 2014-2020, sono enucleati, nel dettaglio, dall'articolo 9 del suddetto Regolamento, e perseguono i seguenti scopi:

- 1) rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
- 2) migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
- 3) promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP);

---

<sup>212</sup> Un primo espresso richiamo al principio di concentrazione "tematica" si rinviene già nei "considerando" del Regolamento (UE) n. 1303/2013 in cui si sottolinea, in particolare, che al fine di contribuire «alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e alle missioni specifiche di ciascun fondo conformemente ai loro obiettivi basati sul trattato, compresa la coesione economica, sociale e territoriale, i fondi SIE dovrebbero concentrare il sostegno su un numero limitato di obiettivi tematici» (considerando n. 15) e che per accrescere il valore aggiunto e per rafforzare il contributo alle suddette priorità della strategia dell'Unione «il funzionamento dei fondi dovrebbe essere semplificato e concentrarsi sull'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione e sull'obiettivo Cooperazione territoriale europea» (considerando n. 75).

- 4) sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
- 5) promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
- 6) preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
- 7) promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;
- 8) promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori;
- 9) promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione;
- 10) investire nell'istruzione, nella formazione e nella 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.

Il raggiungimento di tali eterogenei obiettivi è poi subordinato a ulteriori regole che hanno l'intento di convogliare le risorse in modo differenziato su alcuni ambiti ritenuti di maggiore interesse e che possono garantire e contribuire, con un più alto valore aggiunto, alla realizzazione delle priorità determinate dall'Unione europea<sup>213</sup>.

È evidente che la proliferazione degli obiettivi della politica di coesione ha reso molto più complessa la programmazione, che tra l'altro affianca all'individuazione dei suddetti obiettivi generali più puntuali disposizioni previste da ciascun fondo, che destinano determinate percentuali di finanziamento alle diverse regioni interessate dalla programmazione strutturale europea, specificando per ognuna di esse le priorità d'investimento.

Ad esempio, nel caso del FESR, l'80%, il 60% e il 50% delle risorse del fondo a livello nazionale devono essere destinate — rispettivamente per le regioni più sviluppate, per le regioni in transizione e per le regioni meno sviluppate — a due o più degli obiettivi tematici dedicati a: ricerca e sviluppo, tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), competitività delle PMI, transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio. Mentre, il 20%, il 15% e il 12% delle risorse del fondo a livello nazionale devono essere

---

<sup>213</sup> In tal senso l'articolo 18 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, rubricato «*Concentrazione tematica*», puntualizza che «*gli Stati membri concentrano il sostegno sugli interventi che apportano il maggiore valore aggiunto in relazione alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva tenendo conto delle principali sfide territoriali per i vari tipi di territori*» e ciò in aderenza alle indicazioni del *Quadro strategico comune* (QSC) e in conformità alle sfide individuate nei programmi nazionali di riforma dello Stato membro, nonché alle eventuali raccomandazioni del Consiglio.



indirizzate — rispettivamente per le regioni più sviluppate, per le regioni in transazione e per le regioni meno sviluppate — in favore dell'obiettivo tematico relativo alla transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio<sup>214</sup>.

Diversamente, nel caso del FSE, almeno il 20% delle risorse totali a disposizione devono essere stanziati in favore dell'obiettivo tematico relativo alla promozione dell'inclusione sociale, alla lotta alla povertà e a tutti i tipi di discriminazione. Mentre, l'80%, il 70% e il 60% della dotazione del fondo destinata a ciascun programma operativo deve essere indirizzata da ciascuno Stato membro — rispettivamente per le regioni più sviluppate, per le regioni in transazione e per le regioni meno sviluppate — su un massimo di cinque tra le priorità d'investimento specificamente individuate nell'articolo 3, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 1304/2014<sup>215</sup>.

È allora evidente che la concentrazione tematica della politica di coesione diviene già a livello europeo, quanto mai effimera e molto difficile da realizzare in concreto, data la sua tendenziale omnicomprensività.

Come è stato osservato l'indirizzo generale della Commissione è di concentrare *«ma quando si scende nello specifico sono talvolta le stesse indicazioni comunitarie a rendere difficile farlo»*<sup>216</sup>, generando già a monte una rilevante frammentazione degli interventi.

Se poi si considera anche la traduzione che a livello nazionale e regionale i PON e POR fanno di tali obiettivi europei, individuando ulteriori priorità e finalità, la complessità del sistema diventa straordinaria e l'asserita concentrazione tematica del tutto svilita di significato.

Non a caso in dottrina è stato affermato in modo perentorio, rispetto a questo tema, che *«Molto semplicemente, è impossibile districarsi tra le miriadi di priorità, obiettivi specifici, orientamenti, obiettivi operativi, linee di intervento, a tre diversi livelli: comunitario, nazionale e regionale, e i tentativi di assicurarne la coerenza reciproca. Il tutto con la pretesa e l'illusione di poter programmare e prevedere tutto su un orizzonte di 7 anni»*<sup>217</sup>.

In definitiva, tenuto conto della genericità e poliedricità delle finalità indicate dai diversi strumenti programmatori appartenenti ai diversi livelli di *governance* della politica di coesione,

---

<sup>214</sup> Cfr. art. 4 del Regolamento (UE) n. 1301/2013 relativo al FESR.

<sup>215</sup> Cfr. art. 4 del Regolamento (UE) n. 1304/2013 relativo al FSE.

<sup>216</sup> VIESTI G. - LUONGO P., *I fondi strutturali europei: alcune lezioni dall'esperienza italiana*, in *Strumenti RES*, febbraio 2014, pag. 7 e ss. Gli autori sottolineano, in particolare, come con i fondi strutturali si tenda a fare un po' di tutto e come vi siano troppi obiettivi per una sola politica.

<sup>217</sup> Cfr. PERROTTI R. - TEOLDI F., *Il disastro dei fondi strutturali europei*, in *www.lavoce.info*, 2014, pag. 24. Tale considerazione è resa dagli autori con riferimento al ciclo di programmazione 2007-2013, ma è sostanzialmente replicata dagli stessi con riguardo al ciclo di programmazione 2014-2020 a pag. 30 e ss.

si arriva all'amara conclusione che, in concreto, qualsiasi progetto ragionevole possa essere suscettibile di finanziamento, con l'elevato rischio di dispersione delle risorse in mille rivoli e un più scarso impatto sulla convergenza delle aree in ritardo di sviluppo<sup>218</sup>.

Infine, il principio in trattazione deve intendersi anche come concentrazione "temporale della spesa", nel senso che le dotazioni finanziarie annuali attribuite a ogni programma devono essere utilizzati entro termini ben definiti, pena il disimpegno delle risorse assegnate.

Come anticipato nel primo capitolo un'importante innovazione introdotta nell'attuale ciclo di programmazione riguarda il termine fissato per la scadenza delle rendicontazioni della spesa a valere sui programmi operativi.

Infatti nel ciclo di programmazione 2014-2020, diversamente dal ciclo di programmazione 2007-2013 (in cui era stabilita la regola "dell'n+2"), vige la regola "dell'n+3", secondo cui le certificazioni alla Commissione devono essere presentate entro il 31 dicembre del terzo anno successivo a quello dell'impegno nell'ambito del programma a cui fanno riferimento.

L'individuazione di un arco temporale circoscritto entro cui la spesa dei fondi europei deve concentrarsi ha la finalità di permettere ai suddetti finanziamenti di dispiegare i propri effetti sull'economia reale nell'ambito del ciclo di programmazione di riferimento.

Ciò nonostante una criticità che più volte è stata riscontrata, in particolare per il nostro Paese, è che attraverso meccanismi di vario genere tali termini non siano stati in alcuni casi rispettati.

Ad esempio, con riguardo alla risorse della programmazione 2007-2013, la Corte dei Conti ha rilevato che *«risorse che avrebbero dovuto essere immesse nei territori entro il 2015 (in base alla regola dell'«n+2»), o comunque entro il 2017 (data ultima per dimostrare il completamento degli investimenti), potrebbero arrivare a buon fine soltanto nel 2019 (Progetti cosiddetti «non funzionanti», tra cui anche alcuni Grandi Progetti), o perfino nel 2023 (progetti suddivisi in fasi «a cavallo» sul ciclo successivo, progetti da completare inseriti nella Programmazione complementare, progetti inclusi nel Piano di azione coesione) e ciò, proprio, in considerazione «che nel nuovo ciclo vige la regola dell'«n+3», che sposta ulteriormente in avanti i termini utili per «fare spesa»»<sup>219</sup>.*

---

<sup>218</sup> Sul punto cfr. COPPOLA G. - DESTEFANIS S. - MARINUZZI G. - TORTORELLA W., *L'impatto dei fondi UE e delle politiche nazionali sulla crescita regionale*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 68. In particolare, gli autori evidenziano come la concentrazione su pochi obiettivi prioritari può generare sia una semplificazione della *governance* dei fondi e sia un miglioramento della loro efficacia in termini di impatto sul tessuto socio-economico.

<sup>219</sup> Cfr. Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2017 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Deliberazione n. 19/2017, 21 dicembre 2017, pag. 92.

In definitiva, in questo senso, appare fortemente criticabile sia il massiccio ricorso ai menzionati strumenti dilatatori della spesa e sia la previsione valida per il ciclo 2014-2020 di una rendicontazione che può avvenire anche dopo tre anni dall'impegno dei finanziamenti. Infatti, se da un lato si cerca di evitare l'automatico disimpegno delle risorse assegnate dall'Unione europea, consentendo la possibilità di mantenere fermi i contributi erogati per un maggiore lasso di tempo, dall'altro si finisce per spostare in avanti la spesa e la relativa rendicontazione, aggravando la gestione del successivo ciclo di programmazione di ulteriori oneri amministrativi e contabili.

Il rischio, in pratica, è quello di ipotecare, per la chiusura della pregressa programmazione, fondamentali energie che invece dovrebbero essere concentrate sull'attuale ciclo, con il serio pericolo che si inneschi un ulteriore circolo vizioso che vada a gravare sulla prossima programmazione.

Inoltre, altra distorsione di un siffatto sistema è che l'impatto delle politiche di coesione finiscono in questo modo inevitabilmente per diluirsi nel tempo, attenuando quell'effetto dirimente che dovrebbero assicurare al sistema sociale, economico e produttivo delle aree in difficoltà di sviluppo.

Anche perché, come è stato osservato da autorevole dottrina, i buoni risultati della politica regionale dipendono anche dalla rapidità con cui le risorse sono impiegate<sup>220</sup>.

In conclusione, al di là delle diverse accezioni del principio *de quo*, resta la necessità che la programmazione della politica regionale dell'Unione esprima un'equilibrata sintesi tra le differenti esigenze di "concentrazione" (geografica, settoriale, tematica e temporale), per garantire un'adeguata ponderazione ed efficacia degli interventi strutturali.

In altre parole, le risorse europee devono poter essere indirizzate in favore delle regioni e delle aree che hanno un maggior bisogno di convergenza delle proprie economie rispetto alle regioni più ricche, con l'individuazione di pochi e delimitati obiettivi, di tempi contenuti e certi per l'attuazione degli interventi e tenendo altresì conto delle peculiarità dei territori interessati, al fine di evitare possibili distorsioni applicative rispetto a situazioni di partenza molto diversificate.

In questo senso appare convincente la declinazione che alcuni autori hanno evidenziato in dottrina di una nozione del principio di concentrazione più ampia, che cioè «*non indica*

---

<sup>220</sup> VIESTI G. - LUONGO P., *I fondi strutturali europei: alcune lezioni dall'esperienza italiana*, in *Strumenti RES*, febbraio 2014, pag. 4 e ss. Gli autori sottolineano, in particolare, come «*La velocità attuativa attuale è fra le peggiori d'Europa. I primi cicli di programmazione (1989-93 e 1994-99) sono stati caratterizzati da performance molto negative; il ciclo 2000-06 ha segnato un netto miglioramento, fino al 2008. Purtroppo, dal 2008 in poi i risultati sono nuovamente peggiorati. La velocità di spesa è minore nelle regioni del Mezzogiorno rispetto a quelle del CentroNord, anche se con uno scarto inferiore a quello normalmente presentato e con differenze da caso a caso*».

*esclusivamente la definizione prioritaria di un obiettivo e la destinazione vincolata della spesa, ma mette l'accento sulla fase politica del processo attuativo di una politica pubblica, ovvero sulla condivisione di un obiettivo e sulla ricerca della provvista finanziaria per raggiungerlo». In tal senso «L'aspetto maggiormente innovativo di questo principio consiste nella dimensione collettiva del processo e nella circolazione delle responsabilità che la scelta della concentrazione veicola» e pertanto «Il principio di concentrazione richiede non solo una ridefinizione delle politiche ma anche delle pratiche politiche, degli stili di negoziazione collettiva, delle modalità condivise di partecipazione all'elaborazione delle finalità comuni».<sup>221</sup>*

### **3. Il principio del partenariato e il *Codice europeo di condotta sul partenariato*. La ricerca di un equilibrio tra partecipazione ed efficacia delle politiche di coesione.**

Il partenariato è uno dei principi cardine del sistema dei fondi strutturali europei e delle politiche di coesione<sup>222</sup>.

In base a esso è richiesta la più ampia partecipazione e cooperazione istituzionale nella programmazione, nella gestione e nel controllo dei fondi strutturali, al fine di garantire una spesa più efficace e di maggiore qualità.

Infatti la condivisione delle scelte e delle misure da adottare accresce l'impegno e la responsabilità dei singoli attori delle politiche dell'Unione, assicurando al tempo stesso una maggiore circolarità delle informazioni e, dunque, un'effettiva trasparenza nei processi decisionali.

Pertanto, il principio *de quo* può dirsi pienamente realizzato solo se si attua un coinvolgimento attivo, in tutte le principali fasi del ciclo di programmazione, delle autorità nazionali, regionali e locali, nonché degli enti e organismi pubblici e privati, delle parti economiche e sociali, delle organizzazioni non governative ecc. interessate alla realizzazione dei singoli programmi operativi.

---

<sup>221</sup> Cfr. VINCI F., *L'efficacia dei fondi strutturali europei. Processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell'azione pubblica*, Milano, 2013, pag. 40-41.

<sup>222</sup> Per un'analisi dell'evoluzione del principio della *partnership* cfr. LOGROSCINO P., *Governare le differenze*, Bari, 2008, pag. 169 e ss.; DI STEFANO A., *Coesione e Diritto nell'Unione Europea. La nuova disciplina dei fondi strutturali comunitari nel regolamento 1083/2006*, Catania, 2008, pag. 43 e ss.; BARCA, F., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-based Approach to Meeting EU Challenges and Expectations, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy*, aprile 2009, pag. 98 e ss.; BACHE I., *Partnership as an EU policy instruments: a political history*, in *West European Politics*, n. 33-1/2010, pag. 58 e ss.; CAPPELLO M., *Guida ai Fondi Strutturali Europei 2014-2020*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2014, pag. 29.

In tale ottica è stato osservato come il partenariato costituisca il principio che indica le modalità soggettive di attuazione dei fondi strutturali e, in questa prospettiva, i fondi strutturali rappresentano per i diversi sistemi democratici una sorta di messa alla prova della loro effettività, in quanto si promuove con esso, all'interno della fase decisionale del processo politico, una logica *bottom up*, fondata sulle capacità degli attori politici ed economici di cooperare e di elaborare proposte di sviluppo condivise<sup>223</sup>.

In effetti come è stato anche notato in dottrina la clausola generale del partenariato comporta lo spostamento dell'asse dell'intero procedimento «*sul metodo della concertazione tra Commissione e Stati membri e tra questi e le autorità designate dei livelli di governo territoriali*», con la conseguenza che «*Il partenariato, più della sussidiarietà, contribuisce in tale prospettiva alla realizzazione di una autentica coesione territoriale delle regioni d'Europa*»<sup>224</sup>.

L'evoluzione del principio del partenariato, con riguardo ai fondi strutturali, è stata graduale: «*Così, se nel 1988 il partenariato era essenzialmente verticale, dato il coinvolgimento di enti sub-nazionali nella formazione ed attuazione dei programmi, nelle successive riforme i regolamenti hanno esteso la partecipazione ai processi di policy a parti economiche e sociali (1993), ad autorità con responsabilità di ambiente e pari opportunità (1999), ad autorità urbane, a rappresentanti della società civile e di organizzazioni ambientali e non governative (2006)*»<sup>225</sup>.

Nella concreta prassi applicativa il principio in esame è stato poi attuato in modo molto diversificato da parte degli Stati membri dell'Unione, anche perché la normativa europea non ha mai fornito i criteri operativi per la sua concreta attuazione, lasciando libere le autorità nazionali di determinare le modalità e i tempi del coinvolgimento dei propri *partner*<sup>226</sup>.

---

<sup>223</sup> Cfr. VINCI F., *L'efficacia dei fondi strutturali europei. Processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell'azione pubblica*, Milano, 2013, pag. 41-42.

<sup>224</sup> Cfr. DI STEFANO A., *Coesione e Diritto nell'Unione Europea. La nuova disciplina dei fondi strutturali comunitari nel regolamento 1083/2006*, Catania, 2008, pag. 61.

<sup>225</sup> Cfr. POLVERARI L. - MICHIE R., *Il partenariato orizzontale: chimera, specchio per le allodole o reale strumento di policy?*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2010, pag. 75 e ss.

<sup>226</sup> Cfr. POLVERARI L. - MICHIE R., *Il partenariato orizzontale: chimera, specchio per le allodole o reale strumento di policy?*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2010, pag. 75 e ss. Le autrici, con riferimento alla programmazione 2000-2006, rilevano che le norme in materia di partenariato non sono state concretamente efficaci, tenuto conto che l'effettivo coinvolgimento dei *partner* è rimasto circoscritto alla fase di definizione delle strategie e di preparazione dei programmi, mentre molto meno diffusa è stata la partecipazione degli stessi alle fasi di attuazione dei progetti. Inoltre, lo studio rileva alcune barriere che si frappongono rispetto ad un efficace partenariato orizzontale, ovvero: limiti determinati dalla normativa vigente, procedure della programmazione e difficoltà interne alle organizzazioni del partenariato.

Tuttavia, le istituzioni comunitarie hanno avvertito in modo sempre più forte che la scarsa o svogliata partecipazione dei diversi attori nazionali, regionali e locali potesse essere un forte freno alla realizzazione concreta degli obiettivi delle politiche strutturali europee<sup>227</sup>.

Anche per questo motivo, nel corso del tempo, è cresciuta in modo esponenziale l'attenzione che la programmazione dei fondi strutturali ha dedicato all'argomento della *governance* multilivello<sup>228</sup>.

Infatti, progettare degli interventi su un determinato territorio, senza coinvolgere le istituzioni che in quel luogo hanno le principali responsabilità amministrative e senza sentire, più in generale, la collettività che in quelle aree vive e su cui ricadono gli effetti di tali politiche, si era dimostrato, in più casi, una logica scarsamente efficace<sup>229</sup>.

Il tema è stato oggetto di una particolare attenzione con l'avvio della programmazione 2014-2020.

In tal senso, un primo significativo contributo in favore di una più *partnership* più strutturata si è realizzato con un documento di lavoro dei servizi della Commissione dal titolo *“Il principio di partenariato nell’attuazione dei Fondi del quadro strategico comune – elementi per un codice di condotta europeo sul partenariato”*, in cui si sottolinea come il partenariato sia *«uno strumento*

---

<sup>227</sup> Sul tema cfr. le osservazioni di COPPOLA G. - DESTEFANIS S. - MARINUZZI G. - TORTORELLA W., *L'impatto dei fondi UE e delle politiche nazionali sulla crescita regionale*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 69. Secondo gli autori *«con la governance multilivello dei fondi UE, introdotta con il principio di partnership, la qualità delle istituzioni nazionali o regionali ha finito per entrare pesantemente nel dibattito sull'influenza che la stessa performance può avere sull'impatto dei fondi»*. Sul tema specifico della qualità istituzionale si rinvia al terzo capitolo di questa tesi dedicato alla valutazione dell'impatto delle politiche di coesione in Europa e in Italia.

<sup>228</sup> Sul punto cfr. PIATTONI S., *La «governance» multi-livello: sfide analitiche, empiriche, normative*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 3/2005, pag. 438; DI STEFANO A., *La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una Multilevel Governance*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2008; MILIO S., *From Policy to Implementation in the European Union: The Challenge of Multi-Level Governance System*, Tauris Academic Studies, London, 2010; MORELLI M., *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, Milano, 2011; DI STEFANO A., *L'amministrazione della coesione economica sociale e territoriale tra legitimacy e legal accountability: il ruolo del partenariato territoriale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2014; LUCHENA G. - MANFRELOTTO R., *Brevi riflessioni in tema di governance plurilivello e aggregazione funzionale fra soggetti pubblici e privati. Il caso dei Fondi strutturali*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2017. Una visione critica della *governance* multilivello europea è offerta da MILIO S., *Gli effetti perversi della «Multi-Level Governance» e del principio di partenariato. Evidenza dall'esperienza italiana*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2012, pag. 74 e ss. L'autrice sostiene, in estrema sintesi, che la *multi-level governance* esercita un effetto perverso sulla *accountability* politica e che il partenariato esercita un effetto perverso sul coinvolgimento degli *stakeholders*: *«In ultima analisi, accountability politica e partenariato “perversi” minano il processo decisionale e implementativo della politica di coesione»*.

<sup>229</sup> Cfr. POLVERARI L. - MICHIE R., *Il partenariato orizzontale: chimera, specchio per le allodole o reale strumento di policy?*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2010, pag. 80 e ss. Le autrici, pur sottolineando alcune criticità nell'applicazione del principio del partenariato, mettono in evidenza che *«L'utilità e perfino il bisogno di coinvolgere i partner orizzontali nei processi di predisposizione e attuazione dei programmi è fortemente in linea con la concezione della politica regionale come politica place-based»*.

*fondamentale per la realizzazione della strategia “Europa 2020” e come «la governance multilivello contribuisce a ridurre i deficit di coordinamento e di capacità nell’elaborazione e attuazione delle politiche pubbliche sul piano delle informazioni, delle risorse e dei finanziamenti, evitando la frammentazione amministrativa e degli interventi pubblici»<sup>230</sup>.*

Nel nostro Paese questa medesima esigenza è stata ben rappresentata nel documento *“Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari”<sup>231</sup>*, in cui tra le *«sette radicali innovazioni»* di metodo si cita il *«partenariato mobilitato»* come leva per dare impulso sia alla fase discendente (in primo luogo attraverso la redazione dei bandi) e sia a quella ascendente della programmazione (cioè quella della *«valutazione pubblica aperta»*), coinvolgendo tutti i soggetti che dalle azioni sono potenzialmente influenzati o che alle azioni possano dare un contributo di conoscenza<sup>232</sup>.

Pertanto, partendo da tali presupposti, la programmazione 2014-2020 ha sperimentato un nuovo percorso prevedendo per la prima volta un coinvolgimento più puntuale dei *partner* istituzionali nella stesura, nell’attuazione, nel controllo e nella valutazione dei programmi operativi, ma consentendo comunque ai Governi nazionali di adottare le disposizioni dettagliate più adeguate per rendere operative forme di partenariato conformi ai propri ordinamenti giuridici, nonché alle specifiche competenze ed esigenze emergenti a livello statale, regionale e locale.

In questo senso l’obiettivo del partenariato diviene, in definitiva, quello garantire il rispetto dei principi della *governance* a più livelli, come pure della sussidiarietà e della proporzionalità, ma tenendo in debito conto le specificità dei diversi quadri istituzionali e giuridici degli Stati membri, anche al fine di mettere a fattor comune l’esperienza e le competenze settoriali dei diversi soggetti coinvolti.

---

<sup>230</sup> Cfr. Commissione Europea, *The partnership principle in the implementation of the Common Strategic Framework Funds - elements for a European Code of Conduct on Partnership*, Commission staff working document, Brussels, 24.4.2012 SWD(2012) 106 final, pag. 3.

<sup>231</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, *Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020 - Documento di apertura del confronto pubblico* - presentato dal Ministro per la Coesione Territoriale, d’intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali e approvato dal Consiglio dei Ministri il 27 dicembre 2012.

<sup>232</sup> In particolare, il documento *“Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020”*, a pag. 19 e ss., propone di *«focalizzarsi su due gruppi di soggetti la cui “voce” appare indispensabile per costruire e attuare programmi migliori: a) I beneficiari, da intendere come i soggetti i cui interessi sono direttamente toccati dal programma e/o quelli a favore dei quali le azioni sono realizzate, rappresentati dalle loro organizzazioni. In questo contesto, un maggior sforzo (bilaterale, ma che deve trovare iniziativa e disponibilità innanzitutto nell’azione delle Autorità di gestione) è richiesto nei confronti delle organizzazioni espressione della società civile e della voce del cittadino. b) I centri di competenza, da intendersi come quei soggetti organizzati che per propria missione, pubblica o privata, si occupano stabilmente delle materie in cui il programma interviene, le hanno studiate a lungo, ne comprendono a fondo le implicazioni, sono attivi nella discussione e nella proposta»*.

L'intenzione di conferire una forma più sistematica al principio in commento si è tradotta, dopo un lungo dibattito per la sua introduzione, in una previsione del Regolamento (UE) n. 1303/2013, che ha disposto l'adozione, da parte della Commissione, di un *Codice europeo di condotta* per sostenere e agevolare gli Stati membri nell'organizzazione del partenariato<sup>233</sup>.

Il menzionato *Codice* è stato adottato con il Regolamento (UE) n. 240/2014<sup>234</sup> e ha previsto specifiche norme relative alla predisposizione, attuazione, sorveglianza e valutazione dell'Accordo di partenariato e dei programmi operativi<sup>235</sup>, al fine di favorire una intensa cooperazione tra autorità pubbliche, parti economiche e sociali e organismi che rappresentano la società civile a livello nazionale, regionale e locale.

Il *Codice* ha sancito innanzitutto i principi essenziali relativi alle procedure per l'identificazione dei *partner* interessati, stabilendo che essi siano il più possibile rappresentativi, che tale rappresentatività debba risultare da una specifica autorizzazione e che nella loro scelta si debba tenere conto delle rispettive competenze e capacità di partecipare attivamente a tutte le fasi della programmazione.

A tal fine, sia per l'Accordo di partenariato<sup>236</sup> che per ciascun programma operativo<sup>237</sup>, gli Stati membri devono identificare per ogni macro-categoria di *partner* (autorità regionali,

---

<sup>233</sup> Sul punto si veda l'articolo 5 del Regolamento (UE) n. 1303/2013. L'articolo in commento stabilisce, tra l'altro, che il *Codice di condotta* nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, definisce i seguenti elementi: «a) i principi essenziali relativi a procedure trasparenti da seguire per l'identificazione dei partner pertinenti comprese, se del caso, le loro organizzazioni ombrello, allo scopo di agevolare la designazione, da parte degli Stati membri, dei partner pertinenti più rappresentativi, conformemente al loro quadro giuridico e istituzionale; b) i principi essenziali e le buone prassi concernenti il coinvolgimento delle diverse categorie di partner pertinenti, (...), nella preparazione dell'accordo di partenariato e dei programmi, le informazioni da fornire in merito al loro coinvolgimento e le diverse fasi dell'attuazione; c) le buone prassi concernenti la formulazione delle norme di associazione e delle procedure interne dei comitati di sorveglianza che devono essere decise, ove appropriato, dagli Stati membri o dai comitati di sorveglianza dei programmi conformemente alle pertinenti disposizioni del presente regolamento e alle norme specifiche di ciascun fondo; d) i principali obiettivi e le buone prassi nei casi in cui l'autorità di gestione coinvolge i partner pertinenti nella preparazione di inviti a presentare proposte e, in particolare, le buone prassi per evitare potenziali conflitti di interesse nei casi in cui vi sia una possibilità di partner pertinenti che siano anche potenziali beneficiari, e per coinvolgere i partner pertinenti nella preparazione delle relazioni sullo stato di attuazione e in connessione alla sorveglianza e alla valutazione dei programmi conformemente alle pertinenti disposizioni del presente regolamento e alle norme specifiche di ciascun fondo; e) le aree di massima, le tematiche e le buone prassi concernenti il modo in cui le autorità competenti degli Stati membri possono utilizzare i fondi SIE, compresa l'assistenza tecnica, al fine di rafforzare la capacità istituzionale dei partner pertinenti conformemente alle pertinenti disposizioni del presente regolamento e alle norme specifiche di ciascun fondo; f) il ruolo della Commissione nella divulgazione delle buone prassi; g) i principi essenziali e le buone prassi atte ad agevolare la valutazione, da parte degli Stati membri, dell'attuazione del partenariato e del suo valore aggiunto».

<sup>234</sup> Cfr. Regolamento (UE) n. 240/2014, recante un *Codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei*, 7 gennaio 2014.

<sup>235</sup> Per un approfondimento relativo ai suddetti documenti vedi il paragrafo successivo relativo al principio di programmazione.

<sup>236</sup> Cfr. articolo 3 del Regolamento (UE) n. 240/2014.



locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti, le parti economiche e sociali, quali *partner* ambientali, organizzazioni non governative e organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione) i soggetti minimi interessati da coinvolgere nelle attività del partenariato.

Tra l'altro è disposto che qualora le autorità pubbliche, le parti economiche e sociali e gli organismi che rappresentano la società civile abbiano creato un organismo che raggruppa i loro interessi al fine di favorire il loro coinvolgimento nel partenariato (c.d. "organizzazione ombrello"), essi possono designare un unico rappresentante che rappresenti il punto di vista dell'organizzazione in seno al partenariato.

Inoltre il *Codice* ha previsto specifiche disposizioni in merito alla consultazione dei *partner* nella preparazione dell'Accordo di partenariato e dei programmi, stabilendo che gli Stati membri e le autorità di gestione debbano instaurare un dialogo costante sul processo e sulla tempistica relativa alla loro redazione, favorendo un flusso informativo, facilmente accessibile, sui contenuti e sulle loro eventuali modifiche, concedendo tempi sufficienti per far analizzare e commentare i principali documenti preparatori, nonché mettendo a disposizione appositi canali attraverso i quali si possono porre domande, fornire contributi ed essere informati sul modo in cui le proposte sono state prese in considerazione.

In particolare, nella preparazione dell'Accordo di partenariato i diversi soggetti partecipanti devono essere coinvolti, tra l'altro, nei processi di: analisi delle disparità, delle esigenze di sviluppo e del potenziale di crescita con riguardo agli obiettivi tematici, compresi quelli definiti nelle raccomandazioni pertinenti specifiche per Paese; sintesi delle condizionalità *ex ante* dei programmi e delle conclusioni essenziali di eventuali valutazioni *ex ante* dell'Accordo di partenariato effettuate su iniziativa dello Stato membro; scelta degli obiettivi tematici, della dotazione indicativa dei fondi SIE e dei principali risultati attesi; formazione dell'elenco dei programmi e dei meccanismi a livello nazionale e regionale finalizzati al coordinamento tra i fondi SIE e tra questi e gli altri strumenti di finanziamento dell'Unione e nazionali e con la Banca europea per gli investimenti; individuazione delle modalità per garantire un approccio integrato all'uso dei fondi SIE per lo sviluppo territoriale delle zone urbane, rurali, costiere e di pesca e delle zone con caratteristiche territoriali particolari; selezione delle modalità per garantire un approccio integrato per rispondere ai bisogni specifici delle aree geografiche particolarmente colpite dalla povertà e

---

<sup>237</sup> Cfr. articolo 4 del Regolamento (UE) n. 240/2014.

dei gruppi di destinatari a più alto rischio di discriminazione o di esclusione, con particolare riguardo per le comunità emarginate<sup>238</sup>.

Diversamente, nella preparazione dei programmi operativi gli attori del partenariato devono essere sentiti, ad esempio, nell'analisi e nell'identificazione delle esigenze; nella definizione o la selezione delle priorità e dei relativi obiettivi specifici; nell'assegnazione dei finanziamenti; nella definizione degli indicatori specifici dei programmi<sup>239</sup>.

Si tratta, come è evidente, di un coinvolgimento pregnante rispetto ad attività particolarmente significative della programmazione, che ha la finalità di assicurare un partecipazione sostanziale e non meramente formale dei diversi soggetti coinvolti nella *partnership*.

Tale indirizzo si registra anche con riferimento alle norme che disciplinano il coinvolgimento dei *partner* nella preparazione di inviti a presentare proposte<sup>240</sup> e relazioni sullo stato dei lavori<sup>241</sup> e in materia di sorveglianza<sup>242</sup> e di valutazione<sup>243</sup> dei programmi.

In particolare, il *Codice* ha dettato specifiche disposizioni anche con riguardo alla composizione e alle procedure interne dei Comitati di sorveglianza dei programmi operativi<sup>244</sup>, con la previsione espressa di considerare debitamente il coinvolgimento dei *partner* che hanno partecipato alla preparazione dei programmi, permettendo loro di prendere parte anche alle conseguenti attività di valutazione finale sul conseguimento degli obiettivi degli stessi<sup>245</sup>.

Oltre a ciò, il *Codice* reca l'indicazione per le autorità di gestione di sostenere il rafforzamento delle capacità istituzionali dei *partner*, in particolare per quanto riguarda i piccoli enti locali, le parti economiche e sociali e le organizzazioni non governative, al fine

---

<sup>238</sup> Cfr. articolo 6 del Regolamento (UE) n. 240/2014.

<sup>239</sup> Cfr. articolo 8 del Regolamento (UE) n. 240/2014.

<sup>240</sup> Cfr. articolo 13 del Regolamento (UE) n. 240/2014.

<sup>241</sup> Cfr. articolo 14 del Regolamento (UE) n. 240/2014.

<sup>242</sup> Cfr. articolo 15 del Regolamento (UE) n. 240/2014.

<sup>243</sup> Cfr. articolo 16 del Regolamento (UE) n. 240/2014.

<sup>244</sup> La disciplina puntuale relativa ai Comitati di sorveglianza si ritrova negli articoli 47 e ss. del Regolamento (UE) n. 1303/2013. In estrema sintesi, il Comitato di sorveglianza è preposto alla valutazione dell'attuazione del programma e dei relativi progressi compiuti nel conseguimento dei suoi obiettivi. Al Comitato spetta l'esame di tutti gli aspetti che incidono sui risultati del programma, comprese le conclusioni delle verifiche di efficacia dell'attuazione. Inoltre, esso è consultato e, qualora lo ritenga opportuno, esprime un parere, sulle eventuali modifiche del programma proposte dall'autorità di gestione. Il Comitato può, altresì, formulare osservazioni all'autorità di gestione in merito all'attuazione e alla valutazione del programma, comprese azioni relative alla riduzione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari.

<sup>245</sup> Cfr. articoli 10 e 11 del Regolamento (UE) n. 240/2014.

di aiutarli a partecipare con efficacia alla preparazione, all'attuazione, alla sorveglianza e alla valutazione dei programmi<sup>246</sup>.

Tale assistenza può concretizzarsi, tra l'altro, mediante la realizzazione di seminari *ad hoc*, sessioni di formazione, coordinamento e collegamento in rete di strutture o mediante la concessione di contributi ai costi di partecipazione a riunioni sulla preparazione, sull'attuazione, sulla sorveglianza e sulla valutazione del programma.

Infine, alla Commissione è stato assegnato un ruolo di primo piano nella divulgazione delle buone prassi sul partenariato.

Infatti, ad essa, attraverso un sistema partecipato denominato “comunità europea di prassi sul partenariato”, aperto agli Stati membri interessati, alle autorità di gestione e alle organizzazioni che rappresentano i *partner* a livello di Unione, è stata attribuito il compito di agevolare lo scambio di esperienze, lo sviluppo di capacità, nonché la diffusione di approcci innovativi con la condivisione dei risultati di maggior rilievo<sup>247</sup>.

La predisposizione di un *Codice europeo di condotta sul partenariato* ha avuto indubbiamente il merito di aver posto al centro del dibattito della programmazione in corso il tema della partecipazione e condivisione delle scelte che afferiscono alla definizione dell'Accordo di partenariato e dei programmi operativi, nonché delle connesse attività di sorveglianza e di valutazione dei relativi risultati.

Tuttavia, analizzando lo sviluppo della programmazione dei fondi strutturali 2014-2020 e nonostante le meritevoli intenzioni di cui si è detto in precedenza, non può affermarsi che tale ciclo abbia visto pienamente realizzarsi l'affermazione del principio del partenariato nelle diverse sfaccettature recate dal nuovo *Codice di condotta*.

Probabilmente si è scontato il fatto che la nuova regolamentazione relativa all'istituto è stata varata quando il ciclo era già avviato e dunque con una più limitata possibilità da parte dei *partner* di poter realmente incidere sulle scelte di fondo della programmazione in corso.

L'auspicio è che nella futura programmazione 2021-2027 l'Unione europea e gli Stati membri possano sin da subito porre le basi per instaurare un confronto dialettico autentico e condiviso con tutti gli attori interessati, instaurando quel dialogo procedimentale che il *Codice europeo di condotta sul partenariato* ha inteso disciplinare nell'ambito della progettazione e gestione dei fondi strutturali<sup>248</sup>.

---

<sup>246</sup> Cfr. articolo 17 del Regolamento (UE) n. 240/2014.

<sup>247</sup> Cfr. articolo 18 del Regolamento (UE) n. 240/2014.

<sup>248</sup> In merito alle proposte di riforma del partenariato per la prossima programmazione 2021-2027 cfr. Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, *Osservazioni e proposte su i fondi strutturali europei: elementi di criticità del Sistema-Paese Italia*, 8 novembre 2018, pag. 6 e ss. In particolare, nel suddetto documento, il CNEL ha sottolineato la necessità di “strutturare” il principio di partenariato

È indubbio che occorrerà anche trovare un equilibrio tra la partecipazione diffusa e l'efficacia delle politiche di coesione, per evitare che la moltiplicazione dei soggetti coinvolti determini un incremento della complessità della programmazione e situazioni di impasse nei processi decisionali.

Inoltre, la moltiplicazione degli attori nell'ambito del procedimento può contribuire all'offuscamento della responsabilità politica delle scelte relative alla programmazione, per effetto della connessa parcellizzazione delle sedi di confronto istituzionale<sup>249</sup>.

Anche per questo, al fine di incrementare gli effetti positivi del partenariato e di limitarne quelli negativi, occorre un'efficace opera di coordinazione e cooperazione tra tutti i soggetti chiamati a partecipare alla definizione e all'implementazione delle politiche strutturali.

In questo senso è stato opportunamente affermato che «È necessario che gli Stati Membri sviluppino un framework multi-livello, e va inoltre garantito, alle autorità sub-nazionali così come agli stakeholders, supporto ai processi di capacity building istituzionale per fare in modo che possano contribuire efficientemente al processo decisionale ed essere capaci di implementare le politiche in modo effettivo», anche perché «Una diseguale capacità di contribuire ai processi decisionali e attuativi può minare un pieno impegno, laddove una capacità che sia stata rafforzata e migliorata può condurre alla titolarità congiunta delle azioni di policy»<sup>250</sup>, concorrendo quindi a rendere maggiormente effettiva e duratura nel tempo l'efficacia degli interventi e l'impatto sui territori interessati della politica di coesione.

---

attraverso le seguenti tre misure: «1.1 il “Codice di condotta sul partenariato” dovrebbe costituire una “condizionalità abilitante”. Il progetto “Officina Coesione”, promosso dall’Agenzia per la Coesione Territoriale all’interno dell’Accordo di partenariato 2014-2020, è un buon punto di partenza per la piena attuazione del Regolamento delegato (UE) n. 2407/2014 della Commissione, del 7 gennaio 2014, recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell’ambito dei fondi strutturali e d’investimento europei. Ma per l’effettivo coinvolgimento del partenariato, si rende necessario che l’adozione del Codice costituisca “condizione abilitante” per l’accesso ai fondi europei; 1.2 l’istituzione di un osservatorio centrale del partenariato economico e sociale che verifica, tra le altre possibili funzioni, il numero dei rappresentanti, le funzioni effettivamente esercitate rispetto a quelle prescritte; la frequenza delle riunioni; la modalità di costituzione dei gruppi di lavoro; la coerenza delle attività rispetto alle linee guida europee; il rispetto delle pari opportunità; 1.3 la misurazione obiettiva della rappresentatività, così rafforzando i criteri di trasparenza e del livello effettivo di partecipazione del partenariato».

<sup>249</sup> Sul punto cfr. BALAGUER CALLEJÓN F., *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, in atti del *Convegno finale Prin 2010-2011 “Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello”*, Roma, 2016, pag. 8.

<sup>250</sup> MILIO S., *Gli effetti perversi della «Multi-Level Governance» e del principio di partenariato. Evidenza dall’esperienza italiana*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2012, pag. 104 e ss. L’autrice sottolinea, in particolare, come «sia la multi-level governance che il partenariato presentano vantaggi e svantaggi. Per limitare gli effetti negativi, questi due meccanismi devono essere calibrati e adeguati al contesto locale. Un modello unico per tutti che non preveda eccezioni non è una soluzione sostenibile. È necessario stabilire una serie di principi fondamentali, ma questi principi comunque devono lasciare spazio per l’adeguamento agli specifici contesti nazionali e regionali».

#### 4. Il principio della programmazione. L'esigenza di una semplificazione e razionalizzazione dei documenti programmatori.

La programmazione dei fondi SIE è stata definita in dottrina come «*quel processo di organizzazione, decisione e finanziamento effettuato per fasi successive e volto ad attuare l'azione della Comunità e degli Stati*»<sup>251</sup>.

La programmazione è divenuta un principio cardine del sistema dei fondi strutturali europei con il c.d. *Pacchetto Delors I* che, nel 1988, ha riformato le regole previgenti in materia di coesione.

In particolare, tale riforma ha previsto, tra l'altro, il passaggio da una modalità di finanziamento per progetti a una modalità di finanziamento basata su una programmazione pluriennale<sup>252</sup>.

Come è noto, inizialmente tale programmazione è stata prima quinquennale (1989-1993), subito dopo sessennale (1994-1999), per poi essere organizzata, nei successivi cicli, su un arco temporale settennale (2000-2006, 2007-2013, 2014-2020 e, da ultimo, 2021-2027)<sup>253</sup>.

L'istituzione di periodi di programmazione pluriennali se da un lato ha il vantaggio di proiettare gli interventi della politica di coesione su un periodo medio-lungo per la loro realizzazione, dall'altro determina lo svantaggio di un maggiore grado di rigidità del sistema rispetto ad eventuali *shock* economici o altri fattori esterni, che potrebbero richiedere dei mutamenti rispetto ad alcune scelte di fondo o con riguardo alla destinazione quantitativa delle risorse su determinate priorità piuttosto che su altre<sup>254</sup>.

---

<sup>251</sup> Cfr. CAPPELLO M., *Guida ai Fondi Strutturali Europei 2014-2020*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2014, pag. 28.

<sup>252</sup> Sul punto cfr. Commissione Europea, *La politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire nel futuro dell'Europa*, giugno 2008, Infolegio Panorama n. 26, pag. 8 e ss.

<sup>253</sup> Invero la discussione sulla durata "ottimale" della programmazione ritorna spesso al centro della discussione con riferimento alla necessità di allinearla alla durata del ciclo politico delle istituzioni europee. Di recente, ad esempio, nell'ambito del negoziato sul QFP 2021-2027 la Commissione pur riconoscendo «*l'opportunità di sincronizzare gradualmente la durata del quadro finanziario con il ciclo politico quinquennale delle istituzioni europee*» ha ritenuto che, tuttavia, «*passare a un ciclo quinquennale nel 2021 non offrirebbe un allineamento ottimale*» e, pertanto, «*Il ciclo settennale proposto darà alla Commissione che si insedierà dopo le elezioni europee del 2024 la possibilità di presentare, se lo riterrà opportuno, un nuovo quadro di durata quinquennale, che avrà inizio nel 2028*». Sul punto cfr. Commissione Europea, *Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende - Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*", Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 321 final, pag. 26.

<sup>254</sup> Le criticità della programmazione settennale e la sua inevitabile complessità sono state ben descritte, in chiave critica, da PERROTTI R. - TEOLDI F., *Il disastro dei fondi strutturali europei*, in *www.lavoce.info*, 2014, pag. 12 e ss. Gli autori, in particolare, sottolineano con specifico riferimento al ciclo 2007-2013, ma con analoghe considerazioni per il ciclo 2014-2020, che «*I fondi strutturali destinati all'Italia consistono essenzialmente in due veicoli: il Fondo Sociale Europeo (FSE) e il Fondo Europeo per*

Il vigente sistema programmatico ha una struttura che potremmo definire “a cascata”: cioè una volta che sono stabilite le finalità generali e le priorità strategiche, vengono di seguito determinati gli obiettivi e assegnate le risorse dedicate, con una specificazione sempre maggiore fino all’individuazione dei singoli programmi operativi e dei bandi di gara con i relativi interventi da realizzare.

E’ stato osservato come la programmazione rappresenti in questo senso il principio che traduce il carattere teleologico dei fondi strutturali in quanto *«la loro attivazione si fonda su programmazioni integrate che riguardano periodi precisi, protocolli procedurali predefiniti, quote di budget specifici»*; in tal modo, *«questo principio modifica profondamente le modalità di concepire le politiche economiche ancorandole non solo a una definizione generale di obiettivi ma correggendo tale generalità con il ricorso all’individuazione dei mezzi e dei corrispondenti tempi di attuazione»*<sup>255</sup>.

In particolare, il ciclo 2014-2020 è stato scandito dalla predisposizione di una serie di documenti programmatici, collegati fra loro, che hanno identificato e determinato gli obiettivi di fondo e, via via nel dettaglio, il percorso per la loro concreta attuazione.

La complessità di un siffatto apparato costituisce senza ombra di dubbio una tra le maggiori criticità dell’intero sistema dei fondi strutturali e delle politiche di coesione, perché seppure nell’intento meritevole di calare nelle singole realtà nazionali e regionali le misure previste dalle politiche generali definite a livello europeo, la programmazione così come è articolata presuppone, da un lato, l’intervento di numerosi soggetti istituzionali per la loro concreta realizzazione e, dall’altro, l’esigenza di tener conto delle particolari e variegate situazioni su cui tali interventi incidono, con la necessità di dover ricercare estenuati mediazioni e continui compromessi tra le diverse istanze emergenti.

Di seguito si propone una breve descrizione dell’organizzazione di tale complesso sistema, proponendo a margine di essa alcune riflessioni sulle necessità di una semplificazione dell’intero meccanismo programmatico.

Innanzitutto, come si è avuto modo di anticipare in precedenza, l’attuale ciclo di programmazione è stato incentrato sulla realizzazione degli obiettivi della strategia

---

*lo Sviluppo Regionale (FESR). I regolamenti del FSE e del FESR stabiliscono degli Assi o Priorità (da non confondersi con le Priorità di cui sopra) ciascuna delle quali a sua volta si articola in varie Sotto-Priorità. [...] È evidente l’incredibile complessità di questi diagrammi. È una complessità tipica di una mentalità dirigitica impregnata d’ingegneria sociale, che pensa di poter prevedere nel 2006 ogni singolo, minimo caso di come si debbano e non si debbano spendere i fondi europei per i sette anni successivi. È la stessa mentalità che ha generato l’agenda di Lisbona, una lista infinita e minuziosa di obiettivi numerici da raggiungere entro il 2015 uguali per tutti i paesi, indipendentemente dalla struttura della loro società, dalle loro istituzioni e dalle loro tradizioni. Un gigantesco esercizio di programmazione, risoltosi ovviamente nell’unico modo possibile: un oceano di retorica».*

<sup>255</sup> Cfr. VINCI F., *L’efficacia dei fondi strutturali europei. Processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell’azione pubblica*, Milano, 2013, pag. 41.

*Europa 2020*<sup>256</sup>, al fine di realizzare una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e come strumento per superare le differenze e carenze strutturali esistenti tra degli Stati membri dell'UE e migliorarne la competitività e la produttività, favorendo l'affermarsi di un'economia di mercato sostenibile.

Seppure sulla base degli obiettivi di tale strategia, la programmazione 2014-2020 — a differenza delle precedenti — è stata avviata non mediante l'adozione diretta dei regolamenti sui fondi strutturali, ma attraverso un *Position Paper* dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di partenariato e dei programmi operativi riferito ad ogni specifico Paese.

Tale documento ha costituito, in sostanza, un atto di indirizzo politico con il quale sono state definite le priorità della programmazione dei fondi strutturali, tenuto conto delle peculiarità socio-economiche di ogni Stato membro dell'Unione.

Con riguardo all'Italia, il suddetto documento, pubblicato nel novembre del 2012, ha individuato alcune sfide particolarmente urgenti rappresentate dal rilancio di un percorso di crescita sostenibile e di competitività complessiva, nonché di riduzione delle disparità regionali e di promozione dell'occupazione.

Secondo la Commissione, infatti, la ricetta per raggiungere questi obiettivi passava attraverso «*la promozione di un ambiente favorevole all'innovazione delle imprese; la realizzazione d'infrastrutture performanti e la gestione efficiente delle risorse naturali; un aumento della partecipazione del capitale umano al mercato del lavoro, in particolare dei giovani; un forte incremento della produttività, efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione*»<sup>257</sup>.

L'invito all'Italia è stato sostanzialmente quello di ottimizzare l'utilizzo dei fondi SIE con interventi adeguati a stimolare la produttività e a favorire l'uso di risorse private nei settori ad alta crescita, preservando, al contempo, la solidarietà all'interno dell'Unione e l'utilizzo sostenibile delle risorse naturali per le generazioni future.

Ai *Position Papers* hanno fatto seguito le delibere di adozione dei regolamenti che disciplinano i vari fondi<sup>258</sup>.

---

<sup>256</sup> Cfr. Commissione Europea, *Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 3 marzo 2010, COM (2010) 2020.

<sup>257</sup> Cfr. Commissione Europea, *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, pag. 8.

<sup>258</sup> Si tratta, nello specifico, dei seguenti provvedimenti normativi: 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

In particolare, con l'adozione del Regolamento (UE) n. 1303/2013, recante le “disposizioni comuni” ai vari fondi SIE, la Commissione ha inteso fornire agli Stati membri un quadro normativo unico per le diverse fonti di finanziamento, allo scopo di assicurare una maggiore uniformità interpretativa e una comune piattaforma programmatica delle risorse strutturali disponibili.

In dottrina è stato osservato come tale Regolamento abbia una natura non solo normativa, ma anche negoziale, perché frutto di un'intesa attività contrattuale tra gli organi dell'Unione e i vari Stati.

Più precisamente, infatti, secondo tale indirizzo, il quadro programmatico 2014-2020 ha assunto una *«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 complementarità»*<sup>259</sup>.

Nello specifico, il suddetto Regolamento, definisce la programmazione come *«l'iter organizzativo, decisionale e di ripartizione delle risorse finanziarie in più fasi, con il coinvolgimento dei partner (...), finalizzato all'attuazione, su base pluriennale, dell'azione congiunta dell'Unione e degli Stati membri per realizzare gli obiettivi della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»*<sup>260</sup>.

---

Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio; 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; 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; 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; 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; 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; 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; 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.

<sup>259</sup> NOTARMUZI C., *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6/2014, pag. 565.

<sup>260</sup> Cfr. articolo 2, paragrafo 1, n. 5) del Regolamento (UE) n. 1303/2013.



Il Regolamento (UE) n. 1303/2013, inoltre, contiene un fondamentale atto di indirizzo per la programmazione del ciclo 2014-2020, rappresentato dal *Quadro strategico comune* (QSC)<sup>261</sup>.

Tale documento stabilisce gli orientamenti strategici per agevolare il processo di programmazione e il coordinamento settoriale e territoriale degli interventi dell'Unione nel quadro dei fondi SIE, anche con riferimento alle altre politiche e agli altri strumenti pertinenti dell'Unione.

Inoltre, il QSC, in linea con le finalità e gli obiettivi della strategia *Europa 2020*, tiene conto delle principali sfide territoriali delle diverse regioni interessate.

In altre parole, la finalità del QSC è quella di facilitare la preparazione dell'Accordo di partenariato e dei programmi operativi perché, in ottemperanza ai principi di proporzionalità e di sussidiarietà e avuto riguardo alle competenze nazionali e regionali, stabilisce priorità, obiettivi tematici e misure di coordinamento tra le diverse politiche dell'Unione<sup>262</sup>.

Nel dettaglio il QSC contiene<sup>263</sup>: a) i meccanismi per garantire la coerenza dei fondi SIE con le raccomandazioni specifiche per ciascun Stato membro adottate a norma dell'articolo 121, paragrafo 2, TFUE, nonché con le pertinenti raccomandazioni del Consiglio adottate a norma dell'articolo 148, paragrafo 4, TFUE e, ove appropriato a livello nazionale, con il Programma nazionale di riforma (PNR)<sup>264</sup>; b) le disposizioni volte a promuovere un uso integrato dei fondi SIE; c) le disposizioni per il coordinamento tra i fondi SIE e le altre politiche e gli altri strumenti pertinenti dell'Unione, compresi gli strumenti per la cooperazione esterna; d) i principi orizzontali e gli obiettivi strategici trasversali per l'attuazione dei fondi SIE; e) le modalità per affrontare le principali sfide territoriali per le zone urbane, rurali, costiere e di pesca, le sfide demografiche delle regioni o le esigenze

---

<sup>261</sup> Il QSC costituisce l'Allegato 1 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 ed è il risultato di un articolato lavoro della Commissione, che prende le mosse da un precedente documento intitolato *Elementi di un quadro strategico comune 2014-2020 per il Fondo europeo di sviluppo regionale il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca*, Bruxelles, 14.3.2012 SWD(2012) 61 final.

<sup>262</sup> Cfr. articolo 10 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

<sup>263</sup> Cfr. articolo 11 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

<sup>264</sup> Il PNR è un documento che illustra annualmente gli interventi posti in essere dallo Stato membro, la loro coerenza con le politiche dell'Unione europea e il loro impatto atteso. È stato introdotto nelle politiche di coesione a seguito del Consiglio europeo tenutosi nel marzo 2005. In particolare, il PNR reca la situazione generale del Paese con alcuni indicatori economici, presentando gli interventi e il percorso delle riforme che si intendono realizzare nel breve periodo per conseguire gli obiettivi definiti a livello europeo, garantendo la stabilità delle finanze pubbliche. In Italia il PNR coadiuva il Documento di economia e finanza (DEF) nel coordinamento della programmazione finanziaria statale con gli obiettivi del Semestre europeo.

specifiche delle zone geografiche che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, nonché le sfide specifiche delle regioni ultra-periferiche, ai sensi degli articoli 174 e 349 del TFUE; f) i settori prioritari per le attività di cooperazione nell'ambito dei fondi SIE, tenendo conto, se del caso, delle strategie macro-regionali e di quelle relative ai bacini marittimi.

Il QSC rappresenta, quindi, la piattaforma programmatica per gli Stati membri per definire più compiutamente sia l'Accordo di partenariato e sia i singoli programmi operativi nazionali e regionali, che ne costituiscono poi la concreta attuazione.

L'Accordo di partenariato e i programmi operativi sono infatti i documenti che traducono in concreto le politiche dell'Unione in materia di fondi strutturali nelle singole realtà degli Stati membri.

L'Accordo di partenariato, in particolare, trasferisce gli elementi contenuti nel QSC nel contesto nazionale, stabilendo gli impegni che lo Stato membro assume nei confronti dell'Unione per il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla programmazione dei fondi SIE.

Tale documento, approvato dalla Commissione in seguito a una valutazione e un dialogo con lo Stato membro interessato, definisce nel dettaglio le strategie specifiche, le priorità politiche e di spesa, i metodi di intervento, nonché le modalità di impiego dei finanziamenti e i risultati attesi dagli stessi<sup>265</sup>.

Come è stato giustamente osservato l'Accordo di partenariato *«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»* e *«diventa, quindi, lo strumento attraverso il quale identificare i propri fabbisogni di sviluppo e le proprie potenzialità di crescita, decidere gli obiettivi tematici 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»*<sup>266</sup>.

Nel nostro Paese il dibattito che ha portato alla definizione dell'Accordo di partenariato è stato caratterizzato dalla necessità di fornire un'adeguata risposta alla pressante domanda di come poter spendere in modo più efficace i finanziamenti europei.

---

<sup>265</sup> Sul contenuto specifico dell'Accordo di partenariato cfr. articolo 15 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

<sup>266</sup> Cfr. BELLOMO G., *Politica di coesione europea e fondi Sie nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2014, pag. 518.

Per tentare di fornire una soluzione a tale necessità, alla fine del 2012, il Ministro per la Coesione Territoriale, ha elaborato un apposito documento di indirizzo intitolato “*Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020*”<sup>267</sup>, con cui è stato avviato un confronto pubblico aperto sulla programmazione 2014-2020 con le istituzioni e il partenariato economico-sociale.

In particolare, il documento ha proposto alcune innovazioni di metodo<sup>268</sup> al fine di favorire una corretta progettazione degli interventi da realizzare e tre opzioni strategiche di programmazione (che puntano a valorizzare mezzogiorno, città metropolitane e aree interne)<sup>269</sup>, nonché alcune ipotesi operative per ciascuno degli 11 obiettivi tematici afferenti i fondi strutturali del ciclo 2014-2020<sup>270</sup>, definendo altresì il percorso da seguire per rendere maggiormente effettivo il confronto partenariale<sup>271</sup>.

Anche sulla base dei suddetti presupposti metodologici, l’Accordo di partenariato con l’Italia 2014-2020, dopo un lungo percorso di definizione interno (con il coinvolgimento delle istituzioni centrali, regionali e locali, nonché dei partner economici e sociali)<sup>272</sup> e una continua interlocuzione con le istituzioni europee<sup>273</sup>, in linea con un approccio della

---

<sup>267</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, *Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020 - Documento di apertura del confronto pubblico* - presentato dal Ministro per la Coesione Territoriale, d’intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali e approvato dal Consiglio dei Ministri il 27 dicembre 2012.

<sup>268</sup> Si tratta di sette radicali innovazioni che riguardano i seguenti aspetti: 1) Risultati attesi; 2) Azioni; 3) Tempi previsti e sorvegliati; 4) Apertura; 5) Partenariato mobilitato; 6) Valutazione di impatto; 7) Forte presidio nazionale; cfr. *Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020*, pag. 14 e ss.

<sup>269</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, *Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020*, pag. 23 e ss.

<sup>270</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, *Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020*, pag. 40 e ss.

<sup>271</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, *Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020*, pag. 91 e ss.

<sup>272</sup> Il confronto partenariale si è caratterizzato attraverso una prima fase di consultazioni molto ampie, con l’istituzione di 4 tavoli tecnici e 17 audizioni tematiche. In particolare, i lavori dei tavoli tecnici sono stati organizzati in modo da raggruppare gli undici obiettivi tematici, previsti dalla programmazione 2014-2020, su quattro temi principali: 1) Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione; 2) Valorizzazione, gestione e tutela dell’ambiente; 3) Qualità della vita e inclusione sociale; 4) Istruzione, formazione e competenze.

<sup>273</sup> Una prima bozza dell’Accordo di partenariato è stata inviata ai Servizi della Commissione il 9 aprile 2013, a cui ha fatto seguito una prima interlocuzione sul documento nei giorni 22, 23 e 24 aprile 2013. La bozza dell’Accordo di partenariato ha recepito molte delle indicazioni fornite in sede europea e, in particolar modo, quelle relative a una maggiore definizione e concentrazione degli interventi su un numero più limitato di grandi obiettivi. Sulla base delle modifiche e integrazioni apportate, una nuova bozza di Accordo di partenariato è stata inoltrata alla Commissione nel mese di dicembre 2013 e, sulla base di tale ultima versione, sono proseguite le interlocuzioni e i contatti

*governance* a più livelli, è stato formalmente approvato dalla Commissione il 29 ottobre 2014<sup>274</sup>.

Il menzionato Accordo prevede, per ciascuno degli 11 obiettivi tematici della programmazione 2014-2020, le azioni specifiche da intraprendere, l'individuazione degli indicatori volti a cogliere i principali cambiamenti attesi sul contesto territoriale di riferimento, nonché l'individuazione dei risultati che la programmazione si prefigge di raggiungere<sup>275</sup>.

In sintesi, il documento effettua un'analisi del contesto di riferimento evidenziando le difficoltà strutturali presenti nel sistema produttivo italiano che limitano la crescita e lo sviluppo e accentuano le disparità esistenti tra le diverse aree del Paese.

Sulla scorta di tale analisi e con riguardo ai singoli obiettivi tematici della programmazione 2014-2020, sono stati individuati i fabbisogni di sviluppo e le potenzialità di crescita a livello territoriale.

Le priorità di medio e lungo periodo della programmazione italiana che sono state individuate nell'Accordo di partenariato attengono, in particolare, alla promozione delle seguenti attività e finalità: creazione di un contesto imprenditoriale orientato all'innovazione aumentando gli investimenti privati nell'ambito di ricerca e sviluppo, nonché dell'innovazione, promuovendo lo sviluppo della *e-economy*, incentivando le *start-up*, la crescita e la competitività delle piccole imprese; realizzazione di infrastrutture efficienti per la crescita economica, l'occupazione e una gestione efficiente delle risorse naturali; promozione di una maggiore partecipazione al mercato del lavoro, sostegno all'inclusione sociale e miglioramento della qualità del capitale umano, in particolare aumentando gli sbocchi occupazionali per i gruppi sociali più vulnerabili (giovani, donne, lavoratori più anziani, migranti e persone a rischio di esclusione sociale e povertà), accrescendo la qualità dell'istruzione e della formazione, nonché ammodernando e potenziando le istituzioni del mercato del lavoro; supporto alla qualità, efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione riducendo gli oneri amministrativi delle imprese, promuovendo servizi di

---

con le istituzioni europee fino alla formale approvazione del documento, avvenuta alla fine di ottobre 2014.

<sup>274</sup> Cfr. Commissione Europea, *Decisione di esecuzione del 29.10.2014 che approva determinati elementi dell'accordo di partenariato con l'Italia*, Bruxelles, 29.10.2014 C(2014) 8021 final.

<sup>275</sup> L'Accordo di partenariato con l'Italia 2014-2020 è stato oggetto di modifiche l'8 febbraio 2018, a seguito della riprogrammazione delle risorse attribuite all'Italia con l'adeguamento tecnico del *Quadro Finanziario Pluriennale europeo 2014-2020*, così come previsto dall'art. 92, par. 3 del Regolamento (UE) 1303/2013; cfr. Commissione Europea, *Decisione di esecuzione del 8.2.2018 che modifica la decisione di esecuzione C(2014) 8021 che approva determinati elementi dell'accordo di partenariato con l'Italia*, Bruxelles, 8.2.2018 C(2018) 598 final.

*e-government*, garantendo l'efficienza del sistema giudiziario; rafforzamento della capacità degli organismi preposti alla gestione dei programmi dei fondi strutturali e di investimento europei, in particolare nelle aree meno sviluppate<sup>276</sup>.

Con riferimento ai risultati principali da raggiungere con l'impiego dei fondi SIE l'Accordo di partenariato in commento, sempre in linea con gli obiettivi della strategia *Europa 2020*, ha previsto nello specifico:

- un aumento, dall'1,26% (2010) all'1,53% (2020), della spesa per la ricerca e l'innovazione in rapporto al PIL, facendo leva anche sugli investimenti dei privati;
- la copertura totale di *internet* a 30 mbps e la creazione delle condizioni di base per raggiungere l'obiettivo di utilizzo di *internet* a 100 mbps (copertura del 50%), al fine di realizzare gli obiettivi dell'*Agenda digitale europea*<sup>277</sup>;
- riduzione del consumo di energia degli edifici e delle imprese al fine di raggiungere l'obiettivo della riduzione del 20% del consumo di energia primaria entro il 2020;
- aumento del tasso di occupazione (almeno al 67-69%), riduzione della povertà e dell'esclusione sociale (di 2,2 milioni di abitanti) e un maggiore adeguamento dell'istruzione alle esigenze del mercato del lavoro entro il 2020<sup>278</sup>.

Come anticipato la concreta attuazione dei suddetti obiettivi e più in generale la realizzazione delle politiche di coesione previste dall'Accordo di partenariato si fondano sulla concreta esecuzione dei singoli programmi operativi, che rappresentano i documenti di dettaglio in cui sono descritti, in aderenza agli obiettivi tematici selezionati, le priorità di investimento e le modalità con cui i fondi a disposizione (fondi UE e cofinanziamento nazionale, pubblico e privato) verranno utilizzati per finanziare i progetti.

In particolare, per il nostro Paese, nel ciclo di programmazione in corso, sono stati approvati dalla Commissione europea 75 programmi operativi, di cui 15 PON, 39 POR e 21 piani di sviluppo rurale (PSR)<sup>279</sup>.

---

<sup>276</sup> Cfr. Commissione Europea, *Sintesi dell'accordo di partenariato per l'Italia, 2014-2020*, Bruxelles, ottobre 2014, pag. 1.

<sup>277</sup> L'Agenda digitale europea è una delle sette iniziative faro della strategia *Europa 2020*, e mira a stabilire il ruolo chiave delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) per raggiungere gli obiettivi che l'Europa si è prefissata per il 2020. Sul punto cfr. Commissione Europea, *Un'agenda digitale europea*, Bruxelles, 19.5.2010 COM(2010) 245 final.

<sup>278</sup> Cfr. Commissione Europea, *Sintesi dell'accordo di partenariato per l'Italia, 2014-2020*, Bruxelles, ottobre 2014, pag. 3.

<sup>279</sup> Sul punto cfr. Formez PA, *I programmi operativi plurifondo e monofondo*, febbraio 2017. In particolare, nel suddetto documento si evidenzia che rispetto al ciclo di programmazione 2007-2013 il numero di PON nel ciclo di programmazione in corso ha subito un sensibile incremento, passando da 8 programmi (10 se si considerano i PON, che nel precedente periodo 2007-2013 si collocavano a livello intermedio tra i PON e i POR) a 12. In particolare, a pag. 5, viene evidenziato che «Tale

Nello specifico, con riguardo ai 15 PON, va sottolineato che 12 di essi (7 monofondo e 5 plurifondo) sono finanziati a valere su risorse del FESR e/o del FSE, mentre gli altri 3 (tutti monofondo), sono invece sovvenzionati da risorse del FEASR o del FEAMP.

Il dettaglio sui suddetti PON è descritto nella seguente *tabella n. 6*.

**Tabella n. 6 – Italia: Programmi operativi nazionali 2014-2020**

	<b>Denominazione PON</b>	<b>Fonte di finanziamento del PON</b>	<b>N. Decisione della Commissione UE di approvazione del programma</b>
1	Governance e Capacità Istituzionale	FESR/FSE	C(2016) 7282-10/11/2016
2	Città Metropolitane	FESR/FSE	C(2015) 4998-14/07/2015
3	Cultura e Sviluppo	FESR	C(2015) 0925-12/02/2015
4	Ricerca e Innovazione	FESR/FSE	C(2015) 4972-14/07/2015
5	Sistemi di politiche attive per l'occupazione	FSE	C(2017) 8928-18/12/2017
6	Inclusione	FSE	C(2017) 8881-15/12/2017
7	Per la Scuola - Competenze e ambienti per l'apprendimento	FESR/FSE	C(2017) 8856-18/12/2017
8	Imprese e Competitività	FESR	C(2015) 8450-24/11/2015
9	Iniziativa PMI	FESR	C(2015) 8580-30/11/2015
10	Infrastrutture e Reti	FESR	C(2015) 5451-29/07/2015
11	Iniziativa Occupazione Giovani	FSE	C(2017) 8927-18/12/2017
12	Legalità	FESR/FSE	C(2018) 0020-09/01/2018
13	Rete Rurale Nazionale	FEASR	C(2015) 3487-26/05/2015
14	Gestione rischio, infrastrutture irrigue e biodiversità animale	FEASR	C(2016) 3757-13/06/2016
15	Affari marittimi e la pesca	FEAMP	C(2015) 8452-25/11/2015

L'Autorità di gestione dei menzionati PON è normalmente rappresentata, secondo le specifiche materie di competenza, dai Ministeri<sup>280</sup>; fanno eccezione a questa regola il "PON

---

*incremento è stato dettato dalla necessità di rafforzare l'impegno dei Fondi SIE in alcuni ambiti di policy strategici a livello nazionale: ad esempio, per i settori dell'inclusione sociale e dell'occupazione, che operano in ambiti molto sensibili per il Paese, sono stati definiti 3 Programmi operativi nazionali, anche per recepire le indicazioni formulate dal Consiglio europeo in apposite Raccomandazioni allo Stato Membro. Nel precedente periodo di programmazione, tali tematiche non erano trattate in specifici Programmi nazionali ad esse dedicati».*

<sup>280</sup> Nello specifico, le Autorità di gestione individuate per la gestione dei PON sono: il Ministero per i Beni e le Attività Culturali ("PON Cultura"); il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ("PON Ricerca e Innovazione" e "PON Per la Scuola"); il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ("PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione", "PON Inclusione" e "PON Iniziativa Occupazione Giovani"); il Ministero dello Sviluppo Economico ("PON Imprese e competitività" e "PON Iniziativa PMI"); il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ("PON Infrastrutture e reti"); il Ministero dell'Interno ("PON Legalità"); il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali ("PON Rete Rurale Nazionale", "PON Gestione rischio, infrastrutture irrigue e biodiversità animale" e "PON Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca").

*Governance* e Capacità Istituzionale” e il “PON Città Metropolitane”, in cui l’Autorità di Gestione è rappresentata dall’Agenzia per la Coesione Territoriale, che opera sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Va inoltre evidenziato che, per un’apposita opzione dell’Accordo di partenariato, non tutti i programmi operativi in esame, per quanto nominalmente “nazionali”, intervengono in ciascuna delle regioni della penisola: i “PON Ricerca e Innovazione”, “Imprese e competitività” e “Iniziativa PMI”, interessano, infatti, solo le regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) e in quelle in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna); mentre i “PON Infrastrutture e Reti”, “Cultura e Sviluppo” e “Legalità” operano solo nelle regioni meno sviluppate.

Con riguardo ai 39 POR occorre invece sottolineare che la maggior parte delle Regioni italiane e le Province Autonome di Trento e Bolzano<sup>281</sup> hanno scelto di predisporre due diversi programmi operativi, uno a valere sulle risorse del FESR e uno a valere sulle risorse del FSE.

Diversamente le Regioni Puglia, Calabria e Molise hanno optato invece per unico programma regionale plurifondo, finanziato dunque sia attraverso le risorse del FESR e sia con risorse del FSE.

La programmazione regionale è infine completata da 21 piani di sviluppo rurale (PSR) finanziati a livello regionale a valere sulle risorse del FEASR.

Il dettaglio della programmazione regionale è schematizzato nella seguente *tabella n. 7*.

**Tabella n. 7 – Italia: Programmi operativi regionali 2014-2020**

Regione/Provincia Autonoma	Fonte di finanziamento del POR/PSR	N. Decisione della Commissione UE di approvazione del programma
Abruzzo	FESR FSE FEASR	C(2015)5818 - 04/08/2015 C(2014)10099 - 17/12/2014 C(2015)7994 - 16/11/2015
Basilicata	FESR FSE FEASR	C(2015)5901 - 17/08/2015 C(2014)9882 - 17/12/2014 C(2015)8259 - 20/11/2015
Bolzano	FESR FSE FEASR	C(2015)902 - 12/02/2015 C(2015)4650 - 06/07/2015 C(2015) 3528 - 26/05/2015
Calabria	FESR/FSE FEASR	C(2015)7227 - 21/10/2015 C(2015)8314 - 23/11/2015
Campania	FESR FSE	C(2015)8578 - 09/12/2015 C(2015)5085 - 20/07/2015

<sup>281</sup> La Regione Trentino-Alto Adige, in virtù della sua particolare autonomia, non è considerata entità amministrativa ai fini della politica regionale dell’Unione europea; rileva, infatti, a tali fini, la sua articolazione interna nelle due Province Autonome di Trento e Bolzano.

	FEASR	C(2015)8315 - 23/11/2015
Emilia Romagna	FESR FSE FEASR	C(2015)928 - 12/02/2015 C(2014)9750 - 12/12/2014 C(2015)3530 - 26/05/2015
Friuli Venezia Giulia	FESR FSE FEASR	C(2015)4814 - 14/07/2015 C(2014)9883 - 17/12/2014 C(2015)6589 - 24/09/2015
Lazio	FESR FSE FEASR	C(2015)924 - 12/02/2015 C(2014)9799 - 12/12/2014 C(2015) 8079 - 17/11/2015
Liguria	FESR FSE FEASR	C(2015)927 - 12/02/2015 C(2014)9752 - 12/12/2014 C(2015)6870 - 07/10/2015
Lombardia	FESR FSE FEASR	C(2015)923 - 12/02/2015 C(2014)10098 - 17/12/2014 C(2015)4931 - 16/07/2015
Marche	FESR FSE FEASR	C(2015)926 - 12/02/2015 C(2014)10094 - 17/12/2014 C(2015)5345 - 28/07/2015
Molise	FESR/FSE FEASR	C(2015)4999 - 14/07/2015 C(2015) 4623 - 02/07/2015
Piemonte	FESR FSE FEASR	C(2015)922 - 12/02/2015 C(2014)9914 - 12/12/2014 C(2015)7456 - 29/10/2015
Puglia	FESR/FSE FEASR	C(2015)5854 - 13/08/2015 C(2015)8412 - 25/11/2015
Sardegna	FESR FSE FEASR	C(2015)4926 - 14/07/2015 C(2014)10096 - 17/12/2014 C(2015) 5893 -19/08/2015
Sicilia	FESR FSE FEASR	C(2015)5904 - 17/08/2015 C(2014)10088 - 17/12/2014 C(2015)8403 - 01/12/2015
Toscana	FESR FSE FEASR	C(2015)930 - 12/02/2015 C(2014)9913 - 12/12/2014 C(2015)3507 - 27/05/2015
Trento	FESR FSE FEASR	C(2015)905 - 12/02/2015 C(2014)9884 - 17/12/2014 C(2015) 5377 03/08/2015
Umbria	FESR FSE FEASR	C(2015)929 - 12/02/2015 C(2014)9916 - 12/12/2014 C(2015)4156 - 12/06/2015
Valle d'Aosta	FESR FSE FEASR	C(2015)907 - 12/02/2015 C(2014)9921 - 12/12/2014 C(2015)7885 - 11/11/2015
Veneto	FESR FSE FEASR	C(2015)5903 - 17/08/2015 C(2014)9751 - 12/12/2014 C(2015) 3482 - 26/5/2015

Dall'analisi dei programmi operativi italiani emerge chiaramente come essi siano stati definiti anche a una distanza temporale notevole dall'avvio del ciclo di programmazione e, in particolare, tra un anno e i due anni per i POR e addirittura tra un anno e mezzo e i quattro anni per i PON.



Ciò è dovuto innanzitutto al ritardo con cui sono adottati, nella sequenza innanzi descritta, gli atti fondamentali di indirizzo europei su cui si basa la programmazione dei fondi strutturali<sup>282</sup>.

In particolare, come si è visto per il ciclo 2014-2020, l'adozione dei regolamenti che disciplinano i vari fondi strutturali è avvenuta a fine dicembre 2013, pochi giorni prima dell'inizio del ciclo di programmazione<sup>283</sup>.

A cascata questo ritardo si è riverberato sull'adozione degli Accordi di partenariato che, nel caso dell'Italia, è giunto a completamento alla fine di ottobre 2014, quasi sul finire del primo anno di programmazione.

Diretta conseguenza di questa lentezza nella definizione della cornice di riferimento della programmazione è stato il conseguente slittamento dell'adozione dei singoli programmi operativi, che sono stati approvati dalla Commissione europea, come si è detto, anche dopo alcuni anni dall'avvio del ciclo<sup>284</sup>.

Naturalmente il varo dei programmi operativi rappresenta solo una tappa della programmazione, perché a partire dalla loro approvazione debbono poi essere adottati i singoli bandi e avvisi che recano gli obiettivi, i requisiti, le modalità di partecipazione e la

---

<sup>282</sup> Per un'analisi della tempistica relativa all'adozione de accordi di partenariato e dei programmi operativi nei diversi Stati membri, cfr. Corte dei Conti Europea, *Relazione speciale n. 2/2017 - La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020: spesa più concentrata sulle priorità di Europa 2020, ma disposizioni per la misurazione della performance sempre più complesse*, 5 aprile 2017. In particolare la Corte ha rilevato che «I negoziati fra la Commissione e gli Stati membri si sono rivelati più impegnativi rispetto ai periodi precedenti. Le principali difficoltà sono state dovute a requisiti aggiuntivi, come le condizionalità ex ante o all'obbligo di definire una logica di intervento più esplicita, a problemi informatici e alla necessità di molteplici cicli di approvazione da parte della Commissione. Vi sono stati inoltre problemi di qualità nella stesura iniziale dei documenti di programmazione presentati dagli Stati membri».

<sup>283</sup> Sul punto cfr. Corte dei Conti Europea, *Relazione speciale n. 2/2017 - La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020: spesa più concentrata sulle priorità di Europa 2020, ma disposizioni per la misurazione della performance sempre più complesse*, 5 aprile 2017, pag. 29 e ss. In particolare la Corte ha evidenziato che «Rispetto al periodo precedente, la Commissione ha presentato la proposta legislativa tre mesi più tardi (ottobre 2011 rispetto a luglio 2004). Inoltre, i negoziati fra il Consiglio e il Parlamento europeo sono durati due mesi e mezzo in più (803 giorni anziché 727). Raggiungere un accordo ha richiesto più tempo, data la necessità di attendere l'adozione del regolamento finanziario (adottato nell'ottobre 2012) e del QFP (adottato nel dicembre 2013), e considerata anche la maggior influenza esercitata, in confronto, dal Parlamento europeo sui negoziati 2014-2020».

<sup>284</sup> Sul punto cfr. Corte dei Conti Europea, *Relazione speciale n. 2/2017 - La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020: spesa più concentrata sulle priorità di Europa 2020, ma disposizioni per la misurazione della performance sempre più complesse*, 5 aprile 2017, pag. 32 e ss. La Corte sottolinea, in particolare, come «All'inizio del 2013, la Commissione aveva comunicato agli Stati membri che intendeva adottare tutti gli AP all'inizio del 2014 e tutti i PO entro fine luglio 2014. Stando all'analisi della Corte, invece, l'ultimo AP è stato adottato nel novembre 2014 e l'ultimo PO nel dicembre 2015. L'adozione tardiva del pacchetto normativo sulla politica di coesione ha rinviato l'adozione degli AP e dei PO rispetto alla pianificazione iniziale della Commissione. Inoltre, i primi AP sono stati presentati alla Commissione nel gennaio 2014 e i primi PO nel marzo 2014. Per questi AP e PO, i negoziati informali sono stati quindi avviati prima che venissero formalmente adottati i pertinenti regolamenti».

tempistica con cui i beneficiari possono presentare le proprie candidature per accedere ai fondi strutturali.

In altre parole il sistema già a monte, per via della sua complessità, si avvita su se stesso, generando notevoli ritardi sin dall'inizio del ciclo che, sommate ad altre criticità come quelle rappresentate dall'accresciuta pluralità degli obiettivi della politica di coesione, comportano uno slittamento notevole dei tempi per l'adozione dei progetti e delle misure che dovrebbero intervenire nel settennio di programmazione.

La situazione è poi, con particolare riferimento al nostro Paese, aggravata da altre criticità che generano ulteriori rallentamenti nella definizione degli interventi e nella loro concreta gestione.

Si tratta, nello specifico, di un *mix* micidiale di diversi fattori concomitanti che innescano una catena perversa di ostacoli sul cammino della concreta definizione delle politiche strutturali<sup>285</sup>.

Innanzitutto la nuova programmazione parte in ritardo nella definizione dell'Accordo di partenariato, dei programmi operativi e dei bandi e degli avvisi di gara, anche perché spesso le amministrazioni centrali, regionali e locali, più che sull'avvio del nuovo ciclo, sono concentrate a spendere le risorse e a chiudere le rendicontazioni del ciclo precedente, per evitare il disimpegno automatico dei finanziamenti.

Come si è visto, il passaggio dalla programmazione 2007-2013 a quella 2014-2020, in questo senso, è stato particolarmente eloquente, ma una dinamica simile era già stata registrata anche in occasione dei cicli precedenti.

Si registrano, poi, forti carenze sul piano politico, centrale e locale, nell'individuazione delle specifiche azioni da realizzare dovute ad una pluralità di aspetti patologici: *«le difficoltà di trovare un'intesa di lungo termine su insiemi di azioni condivise; il desiderio di mantenere risorse disponibili nel tempo per soddisfare esigenze specifiche o priorità di consenso politico che di volta in volta maturano, o per esercitare un potere di ricatto nei confronti dei possibili beneficiari; il desiderio di non ricorrere volutamente a strumentazioni e meccanismi attuativi già esistenti, ma invece di disegnare per ogni azione procedure ad hoc, in modo da massimizzare il potere di intermediazione e di scelta politica discrezionale»*<sup>286</sup>.

---

<sup>285</sup> Sulle cause del ritardo nella spesa dei fondi strutturali cfr. VIESTI G., *Perché la spesa dei fondi strutturali è così lenta?*, in *Strumenti RES*, febbraio 2015; VIESTI G. - LUONGO P., *I fondi strutturali europei: alcune lezioni dall'esperienza italiana*, in *Strumenti RES*, febbraio 2014, pag. 5 e ss. Gli autori di questo contributo individuano, in particolare, diverse ragioni che influiscono su tale ritardo, ovvero aspetti politici, amministrativi, operativi e di cassa. Per un'analisi più dettagliata che prende in esame la specifica situazione del Mezzogiorno vedi anche PROTA F. - VIESTI G., *Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*, Bologna, 2012.

<sup>286</sup> VIESTI G. - LUONGO P., *I fondi strutturali europei: alcune lezioni dall'esperienza italiana*, in *Strumenti RES*, febbraio 2014, pag. 6 e ss.

Inoltre, concorrono al ritardo, soprattutto nelle regioni meno sviluppate, le carenze di tipo amministrativo, che determinano l'impossibilità di gestire nei modi e nei tempi prefissati l'accresciuta complessità della programmazione e dei suoi obiettivi, nonché le articolate procedure di certificazione e rendicontazione della spesa.

Infatti, le amministrazioni pubbliche, specie quelle locali, si trovano spesso di fronte a un cospicuo carico gestionale aggiuntivo rispetto all'attività istituzionale ordinaria, senza poter beneficiare di un adeguato supporto sia dal punto di vista organizzativo (con risorse umane e strumentali appositamente dedicate) che formativo, che potrebbero facilitare la concreta realizzazione degli interventi strutturali programmati.

A ciò si aggiungono le note difficoltà di natura operativa legate all'emanazione dei bandi di gara, nonché, nel caso di realizzazione di opere, alla definizione di tutte le fasi connesse alla cantierabilità e messa in attività dei progetti (ovvero progettazione, aggiudicazione, realizzazione e collaudo).

Tali attività richiedono tempi di attuazione non facilmente preventivabili, perché sottoposte a numerose variabili esecutive: si pensi ad esempio agli esiti dei pareri e dei controlli previsti dall'ordinamento e alle eventuali ulteriori lungaggini derivanti dalla presentazione di ricorsi amministrativi o giurisdizionali, i cui tempi di definizione sono notoriamente non brevi.

Infine, il sistema è complicato da ritardi di natura finanziaria e, in particolare, dai vincoli di bilancio derivanti dal Patto di stabilità interno, che non escludendo dai vincoli europei sul *deficit* pubblico le spese di cofinanziamento nazionale (c.d. *investment clause*)<sup>287</sup>, complicano la possibilità di finanziare gli interventi programmati, specie per le amministrazioni regionali e locali, con effetti deleteri sui tempi di realizzazione dei progetti e, dunque, sulla rendicontazione della spesa nei termini previsti dalla normativa comunitaria.

In definitiva, si può validamente sostenere che la complessità della programmazione così come è attualmente delineata, unita ad alcune criticità presenti nel nostro sistema, costituiscono un freno notevole al pieno dispiegamento degli effetti della politica regionale. Sussistono, allo stato, troppi passaggi intermedi e una moltitudine di documenti programmatici che richiedono notevoli sforzi ed estenuati interlocuzioni prima di essere compiutamente definiti dai diversi livelli *governance* che intervengono nel processo.

Inoltre, molti degli atti di indirizzo risultano essere oltremodo ridondanti e privi di un reale contenuto innovativo, prevedendo un coacervo di priorità, obiettivi tematici, orientamenti

---

<sup>287</sup> Sul punto cfr. PROTA F. - VIESTI G., *Which European investment clause?*, in *Social Europe Journal*, ottobre 2013.

strategici, priorità d'investimento, linee di indirizzo strategico ecc. che contribuiscono più a confondere che a chiarire cosa la politica strutturale intende effettivamente realizzare<sup>288</sup>.

Anche per questo appare urgente una riforma che miri ad accorciare la filiera della programmazione e che tenda a realizzare una concreta semplificazione e razionalizzazione dei documenti programmatici.

Ciò, unitamente ad una effettiva concentrazione degli obiettivi sulla convergenza delle regioni in maggiore ritardo di sviluppo, rappresenterebbe un primo fondamentale passaggio da affrontare per rendere maggiormente efficace e penetrante l'impatto della politica di coesione dell'Unione.

## **5. Il principio di addizionalità. Le finalità del cofinanziamento nazionale e le criticità delle politiche strutturali ordinarie.**

Il principio di addizionalità, anch'esso introdotto dall'Atto Unico Europeo del 1986 e poi confermato nel Trattato sull'Unione europea del 1992, prevede che i finanziamenti dei fondi strutturali europei non possano sostituirsi alla spesa nazionale di uno Stato membro nelle aree interessate dall'intervento comunitario.

Infatti, con l'adozione del suddetto principio si è voluto porre un freno alla propensione di molti Paesi di sostituire gli investimenti statali con quelli di derivazione comunitaria.

Lo scopo è dunque quello di garantire che le risorse europee siano appunto aggiuntive e non sostitutive di quelle nazionali, in modo da non esimere gli Stati membri dal loro compito primario di intervento diretto per sostenere — in particolare, nelle aree svantaggiate o in forte *deficit* di sviluppo — una crescita equilibrata e armoniosa finalizzata a ridurre i divari economici esistenti fra i diversi territori dell'Unione, in aderenza alle disposizioni dell'articolo 174 del TFUE.

---

<sup>288</sup> Sul punto cfr. le osservazioni critiche di PERROTTI R. - TEOLDI F., *Il disastro dei fondi strutturali europei*, in *www.lavoce.info*, 2014, pag. 3 e ss. Secondo gli autori «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 animati dalle migliori intenzioni. 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 dirigitica, 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». Pertanto, gli stessi autori, concludono che «Nonostante, come sempre in questi casi, si continui a ripetere che “questa volta è diverso, abbiamo imparato dagli errori del passato”, la programmazione per il 2014-20 è molto simile, nella sostanza e anche nella forma, a quella del 2007-13. Continueremo a spendere decine di miliardi, senza nemmeno chiederci se sia una buona idea».

In questo senso, il principio di addizionalità contribuisce ad assicurare *«la continuità di un intervento pubblico nazionale anche successivamente all'erogazione di quello comunitario, proprio considerando che quest'ultimo non costituisce una sostituzione del primo»*<sup>289</sup>.

Proprio per rafforzare la funzione supplementare dei fondi SIE la normativa comunitaria prevede specifiche quote di cofinanziamento a carico dei bilanci nazionali: l'obiettivo è quello di responsabilizzare l'azione degli Stati membri con riguardo all'allocazione e alla gestione dei finanziamenti comuni, impegnando — sugli specifici programmi operativi e i relativi progetti che si intende realizzare — unitamente alle risorse europee anche quelle nazionali e regionali<sup>290</sup>.

Non a caso è stato giustamente affermato che l'addizionalità è il principio mediante il quale si costituisce la *«corresponsabilità dell'Unione e degli Stati in relazione a specifici programmi di sviluppo»*. In tale logica, infatti, non è *«sufficiente che uno Stato riconosca un obiettivo di sviluppo come un “buon obiettivo”, occorre che esso si impegni finanziariamente nel perseguimento di quell'obiettivo aggiungendo alle risorse finanziarie dell'Unione risorse proprie»*. Così, quello che in apparenza sembra un mero principio tecnico *«trasforma una redistribuzione passiva di risorse finanziarie in un processo di redistribuzione attivo»*<sup>291</sup>.

Pertanto, anche in tale accezione, il principio in esame tende a divenire non solo un obbligo regolamentare, ma anche uno strumento più pregnante di politica economica dell'Unione<sup>292</sup>.

In effetti, con riguardo alla programmazione 2014-2020, il Regolamento (UE) n. 1303/2013 ha previsto la specifica individuazione degli elementi che consentono di modulare il tasso di cofinanziamento dei fondi agli assi prioritari, al fine di accrescere l'effetto moltiplicatore delle risorse dell'Unione, stabilendo i relativi tassi massimi per categoria di regioni in modo da garantire il rispetto del principio di addizionalità mediante un livello adeguato di partecipazione nazionale, pubblica o privata<sup>293</sup>.

Inoltre, il menzionato Regolamento ha previsto — affinché il principio di addizionalità possa esplicare al meglio la sua funzione e al fine di evitare che i finanziamenti europei

---

<sup>289</sup> Cfr. CAPPELLO M., *Guida ai Fondi Strutturali Europei 2014-2020*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2014, pag. 32.

<sup>290</sup> Cfr. Regolamento (UE) n. 1303/2013, considerando n. 26.

<sup>291</sup> Cfr. VINCI F., *L'efficacia dei fondi strutturali europei. Processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell'azione pubblica*, Milano, 2013, pag. 41.

<sup>292</sup> Cfr. VOLPE M., *L'addizionalità delle risorse comunitarie da obbligo regolamentare a strumento di politica economica*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 3-4/2004, pag. 345-372. L'autrice conduce un'interessante valutazione e verifica del principio di addizionalità nei cicli di programmazione 1994-1999 e 2000-2006.

<sup>293</sup> Cfr. Regolamento (UE) n. 1303/2013, considerando n. 105 e articoli 60, 120 e ss.

siano sostitutivi delle spese strutturali degli Stati membri — un monitoraggio accurato del contesto economico generale su cui tali contributi incidono.

Seguendo questa logica è stato prescritto che il livello della spesa pubblica dovrebbe essere determinato in funzione delle condizioni macroeconomiche generali in cui ha luogo il finanziamento, sulla base degli indicatori previsti nei programmi di stabilità e convergenza presentati annualmente dagli Stati membri ai sensi del Regolamento (CE) n. 1466/1997<sup>294</sup>, prevedendo altresì il potere della Commissione di adottare le eventuali decisioni necessarie, funzionali alla rettifica finanziaria relativa, in caso di mancato rispetto del menzionato principio<sup>295</sup>.

Nel dettaglio l'articolo 95, paragrafo 3, del Regolamento (UE) n. 1303/2013 ha stabilito infatti che gli Stati membri debbano mantenere, nel periodo 2014-2020, un livello di spese strutturali, pubbliche o assimilabili<sup>296</sup>, mediamente almeno pari, su base annua, al livello di riferimento stabilito nell'Accordo di partenariato.

Nel determinare tale livello di riferimento la Commissione e gli Stati membri debbono tenere conto non solo delle condizioni macroeconomiche generali, ma anche di circostanze specifiche o eccezionali, quali le privatizzazioni o un livello eccezionale di spese strutturali pubbliche o assimilabili, da parte dello Stato membro nel corso del precedente periodo di programmazione 2007-2013, nonché tenere in considerazione l'evoluzione degli altri indicatori di investimento pubblico e le variazioni intervenute nelle dotazioni nazionali dei fondi rispetto al periodo 2007-2013<sup>297</sup>.

Al fine di rendere effettivo il rispetto del principio di addizionalità e del connesso mantenimento del livello di spese strutturali pubbliche o assimilabili, l'articolo 95, paragrafo 5, del Regolamento (UE) n. 1303/2013 ha previsto, poi, una serie di verifiche

---

<sup>294</sup> Cfr. Regolamento (UE) n. 1303/2013, considerando n. 87.

<sup>295</sup> Cfr. Regolamento (UE) n. 1303/2013, considerando n. 124.

<sup>296</sup> Per spese pubbliche o assimilabili, ai sensi dell'articolo 95, paragrafo 1, n. 4, del Regolamento (UE) n. 1303/2013, si intendono gli investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche.

<sup>297</sup> L'articolo 95, paragrafo 4, del Regolamento (UE) n. 1303/2013 ha previsto, in particolare, che la verifica relativa all'effettivo mantenimento del livello di spese strutturali pubbliche o assimilabili, nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione", nel periodo in esame è effettuata soltanto negli Stati membri nei quali le regioni meno sviluppate coprono almeno il 15 % della popolazione complessiva. Diversamente, negli Stati membri in cui le regioni meno sviluppate coprono almeno il 65 % della popolazione totale, la verifica è effettuata a livello nazionale, mentre negli Stati membri in cui le regioni meno sviluppate coprono più del 15 % e meno del 65 % della popolazione totale, la verifica è effettuata a livello nazionale e regionale. L'Italia, con una popolazione delle regioni meno sviluppate pari a circa il 30 per cento della popolazione totale del Paese, ricade negli obblighi di quest'ultima ipotesi.

temporalmente prestabilite, a cui sono collegate eventuali interventi correttivi da parte della Commissione.

Tali verifiche sono effettuate sia al momento della presentazione dell'Accordo di partenariato (c.d. verifica *ex ante*), sia alla metà (c.d. verifica intermedia) e sia alla fine del periodo di programmazione (c.d. verifica *ex post*)<sup>298</sup>.

Rispetto alle azioni esperibili dalla Commissione, il menzionato Regolamento sulle disposizioni comuni ha previsto, infatti, che, dopo la verifica intermedia, la stessa istituzione, in consultazione con lo Stato membro, può decidere di modificare il livello di riferimento delle spese strutturali pubbliche o assimilabili nell'Accordo di partenariato se la situazione economica nello Stato membro interessato è cambiata in misura significativa da quella stimata al momento dell'adozione dell'accordo.

Allo stesso modo, qualora, nell'ambito della verifica *ex post*, venga accertato che uno Stato membro non abbia mantenuto il livello di riferimento delle spese strutturali pubbliche o assimilabili, la Commissione può promuovere, in relazione al grado di non conformità (e in particolare se essa è cambiata in misura significativa successivamente alla verifica intermedia), una rettifica finanziaria con l'adozione di una apposita decisione<sup>299</sup>.

Per quanto attiene all'Italia (ma il problema è comune anche ad altri Paesi) il rispetto del principio in commento è stato sempre un elemento fortemente critico nella gestione delle risorse per le politiche di coesione<sup>300</sup>.

Infatti, sia per il ciclo 2000-2006 e sia per quello 2007-2013, si può con certezza affermare che i fondi europei siano stati utilizzati in larga parte come fonti sostitutive di finanziamento per gli interventi strutturali, in luogo delle risorse nazionali ordinarie<sup>301</sup>.

Nella programmazione in corso, i dati nazionali che sono stati assunti come base di riferimento per la verifica del rispetto del principio di addizionalità derivano dalle previsioni

---

<sup>298</sup> Ai sensi dell'articolo 95, paragrafo 5, del Regolamento (UE) n. 1303/2013, la verifica intermedia è prevista entro il 2018, mentre la verifica *ex post* entro il 2022.

<sup>299</sup> Cfr. articolo 95, paragrafo 6, del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

<sup>300</sup> Sul cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali cfr. BOSCARIOL G. P., *Il cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4/2015.

<sup>301</sup> Sul punto cfr. VIESTI G. - LUONGO P., *I fondi strutturali europei: alcune lezioni dall'esperienza italiana*, in *Strumenti RES*, febbraio 2014, pag. 1 e ss. Gli autori sottolineano che «Questo principio ("l'addizionalità") è assai difficile da verificare. Ma nel caso italiano è certo che esso non è rispettato: per il ciclo 2000-06 l'Italia chiese una formale riduzione dell'addizionalità; per il 2007-13 una verifica intermedia ufficiale ne ha certificato il mancato rispetto (circostanza che, peraltro non ha riguardato solo l'Italia). I fondi strutturali sostituiscono ormai normalmente la mancata spesa ordinaria: come certificato dai più recenti dati del cosiddetto Quadro Finanziario Unico costruito dal Dipartimento per le politiche di Coesione, e con una percentuale crescente negli ultimi anni. La dimensione dei fondi strutturali, pur rilevante, è pari a meno della metà del totale della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno, a meno del 5% del totale della spesa pubblica».

inserite nel Documento di Economia e Finanza (DEF), mentre il livello di riferimento regionale è stato determinato mettendo in relazione le informazioni contenute nel suddetto Documento con quelle della banca dati Conti Pubblici Territoriali (CPT)<sup>302</sup>.

In particolare, nella verifica *ex ante*, l'impegno programmatico contenuto nell'Accordo di partenariato, dato dal rapporto tra Investimenti fissi lordi e Prodotto Interno Lordo nazionale nelle regioni meno sviluppate è stato fissato dalle Autorità italiane in un valore medio, per il periodo 2014-2020, dello 0,4%.

Una prima ipotesi di verifica intermedia per il periodo 2014-2017, calcolata sulla base della stessa metodologia e utilizzando le informazioni aggiornate sia del DEF che della banca dati CPT, ha confermato per l'Italia tale valore percentuale e quindi il sostanziale rispetto del principio di addizionalità<sup>303</sup>.

Tuttavia, calcoli più recenti attestano un calo degli investimenti nazionali nel Mezzogiorno e, pertanto, la Commissione ha richiamato il nostro Paese a porre in essere misure più concrete a supporto del suddetto principio, pena il possibile taglio dei fondi strutturali<sup>304</sup>.

Per quanto riguarda, invece, la ripartizione del cofinanziamento nazionale occorre evidenziare che, ai sensi della legge n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014), esso è posto in larga parte, per la programmazione in corso, a carico del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie<sup>305</sup>.

Nel dettaglio, la suddetta legge di stabilità ha previsto che per i PON la quota di cofinanziamento gravi per il 100% sul richiamato Fondo di rotazione, mentre per i POR nella misura massima del 70%.

Infatti la copertura degli oneri relativi alla quota di cofinanziamento dei programmi operativi a titolarità delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, resta,

---

<sup>302</sup> Il computo del livello regionale è effettuato calcolando la quota media degli investimenti nelle regioni meno sviluppate di fonte CPT sul dato nazionale di fonte DEF e il peso di tali investimenti rispetto al PIL nazionale.

<sup>303</sup> Sul punto cfr. *Linee programmatiche del Ministro per il Sud Barbara Lezzi*, presentate in Commissione congiunta Bilancio e Politiche Ue di Camera e Senato del 18 ottobre 2018. Nel testo della relazione si legge però che «l'osservazione sui livelli degli investimenti pubblici e sull'andamento di tale dato sollecita a una specifica attenzione agli investimenti nelle regioni in ritardo di sviluppo per il periodo successivo al 2017 onde evitarne il rischio di riduzione nel prossimo triennio e il conseguente rischio di inadempimento del principio in termini *ex post*».

<sup>304</sup> Nel mese di ottobre 2019 la Commissione europea ha infatti richiamato l'Italia al rispetto dell'impegno assunto nell'Accordo di partenariato per il 2014-2016. L'impegno era di investire al Sud risorse pubbliche pari allo 0,47% del Pil del Mezzogiorno, mentre i dati parlano del raggiungimento di una soglia dello 0,40%. La differenza di 0,07 punti percentuali equivale a circa il 20% in meno di risorse pubbliche spese sul territorio. La Commissione ha sottolineato che la tendenza per gli anni successivi non fa presagire un aumento degli investimenti. Infatti, se si guarda al 2014-2017, il tasso d'investimenti scende allo 0,38%, mentre l'impegno italiano è invece quello di garantire un livello di spesa pubblica al Sud pari allo 0,43% del Mezzogiorno per il 2014-2020.

<sup>305</sup> Il suddetto fondo è stato istituito dall'articolo 5 della legge n. 183 del 1987.



per la residua quota del 30%, a carico dei bilanci degli stessi enti, nonché degli eventuali altri organismi pubblici partecipanti ai programmi<sup>306</sup>.

Per completezza, infine, va evidenziato che il richiamato Fondo di rotazione concorre altresì, nei limiti delle proprie disponibilità, al finanziamento degli oneri relativi all'attuazione degli interventi complementari rispetto ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali inseriti nell'ambito della programmazione strategica definita con l'Accordo di partenariato<sup>307</sup>.

I *programmi complementari* sono strumenti che, come si è detto nel primo capitolo, sono stati utilizzati ampiamente per scongiurare il disimpegno automatico delle risorse dell'Unione, per effetto del mancato impegno delle stesse nei termini stabiliti dalla regolamentazione europea e che costituiscono, con i *progetti retrospettivi*, una forte eccezione al principio di addizionalità.

Infatti i primi utilizzano, con il consenso della Commissione, le risorse del Fondo di rotazione che si rendono disponibili per effetto della riduzione della percentuale di cofinanziamento nazionale rispetto a quella stabilita in via ordinaria dal Regolamento (UE) n. 1303/2013, diminuendo quindi gli impegni finanziari a carico delle finanze pubbliche statali<sup>308</sup>.

Mentre i secondi, avvalendosi di progetti già avviati (o addirittura, in alcuni casi, già realizzati) con fondi in origine di derivazione statale, regionale o locale, utilizzano poi in concreto, ai fini della spesa e della relativa rendicontazione, le risorse derivanti dalla dotazione dei fondi europei, di fatto svilendo la funzione finanziaria aggiuntiva che tali fondi dovrebbero svolgere<sup>309</sup>.

In conclusione occorre sottolineare che la scelta dell'attuale programmazione di prevedere una percentuale più consistente rispetto al passato di sovvenzione degli interventi a carico dei bilanci delle regioni e degli altri organismi pubblici locali è certamente un fattore apprezzabile, che andrebbe certamente incentivato anche per il futuro, perché

---

<sup>306</sup> Cfr. art. 1, commi 240 e 241, legge n. 147/2013.

<sup>307</sup> Cfr. art. 1, commi 242, legge n. 147/2013.

<sup>308</sup> L'ammontare complessivo del cofinanziamento nazionale per la programmazione 2014-2020, nonché la quantificazione della programmazione complementare sono stati determinati dal CIPE con la delibera del 28 gennaio 2015, n. 10. Sul punto cfr. *Delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) n. 10 del 28 gennaio 2015 - Definizione dei criteri di cofinanziamento pubblico nazionale dei programmi europei per il periodo di programmazione 2014-2020 e relativo monitoraggio. Programmazione degli interventi complementari di cui all'articolo 1, comma 242, della legge n. 147/2013 previsti nell'accordo di partenariato 2014-2020.*

<sup>309</sup> Il ricorso ai progetti retrospettivi è stato, nei passati cicli di programmazione, particolarmente elevato e sostanzialmente tollerato dalla Commissione. L'attuale programmazione ne dispone il divieto all'articolo 65, par. 6, del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

coinvolge in maniera sensibile anche dal punto di vista finanziario gli enti che maggiormente e più direttamente sono interessati nella gestione operativa dei progetti.

Alcuni autori avevano infatti espresso delle riserve sul sistema di cofinanziamento del ciclo 2007-2013, perché prevedeva, in talune ipotesi, un tasso di contribuzione a carico degli enti territoriali molto basso e che dunque poteva costituire un freno alla loro responsabilizzazione nell'amministrazione dei programmi operativi<sup>310</sup>.

Anche la scelta dell'attuale ciclo di programmazione di vietare l'utilizzo dei *progetti retrospettivi* va nella giusta direzione di porre un freno a quegli strumenti che, di fatto, aggirano l'effettività del principio di addizionalità, mentre — sempre in quest'ottica — occorrerebbe un maggiore monitoraggio delle ragioni che giustificano la riduzione delle quote di cofinanziamento in favore del finanziamento di *programmi complementari*, che prevedono tempi di realizzazione degli interventi anche molto lunghi, con un ulteriore evidente sacrificio che si realizza, in termini di impatto, per la politica strutturale.

Tuttavia, l'aspetto forse più critico con riferimento al principio esame rimane un altro.

L'esperienza di oltre tre decenni di politica regionale ha messo in luce che non ci si può aspettare che i fondi strutturali europei possano da soli realizzare la convergenza delle regioni più povere senza che gli Stati nazionali approntino, per i suddetti territori, un'adeguata politica e programmazione ordinaria di sviluppo (in infrastrutture, ricerca, istruzione, formazione, politiche industriali, sostegno sociale ecc.), a cui i finanziamenti europei possono agganciarsi per produrre un "effetto leva" in favore della crescita.

Infatti, appare chiaro che il solo strumento del cofinanziamento nazionale, nella sua quota percentuale rispetto ai finanziamenti europei, rimane un'arma troppo flebile e spuntata rispetto alle esigenze che solo un'adeguata politica di investimenti ordinari può garantire in concreto.

---

<sup>310</sup> Sul punto cfr. PERROTTI R. - TEOLDI F., *Il disastro dei fondi strutturali europei*, in *www.lavoce.info*, 2014, pag. 4 e ss. Gli autori, evidenziano innanzitutto come «*In linea di principio, il co-finanziamento è un'ottima idea. Esso è un modo per coinvolgere il beneficiario, per assicurarsi che abbia un interesse nel progetto e abbia quindi gli incentivi giusti a portarlo avanti nel modo più efficace possibile. Il problema è che l'applicazione pratica del cofinanziamento è stata tale da negare questo principio*». Infatti, con particolare riguardo ai progetti di formazione cofinanziati dal FSE nelle regioni italiane, sottolineano, che «*[...] mentre praticamente tutti i progetti di formazione sono attuati da regioni o province, solo il 4 per cento del finanziamento totale proviene dalle regioni (quasi niente dalle province); il resto è finanziato in parti uguali da stato italiano e UE. Dunque, dal punto di vista dei soggetti che attuano i progetti, cioè regioni e province, i soldi del FSE sono praticamente gratuiti. Lo scopo del cofinanziamento europeo è completamente negato: chi cofinanzia le iniziative è lo stato centrale italiano, ma chi le attua sono le regioni. Esse hanno dunque pochissimi incentivi ad assicurarsi che questi progetti funzionino effettivamente*».

In altre parole, gli effetti dei fondi strutturali europei dipendono in maniera determinante dalla qualità e dalla quantità dell'azione pubblica ordinaria<sup>311</sup>.

Le suddette considerazioni sono oltremodo valide per l'Italia dove — in molti casi — gli interventi finanziati dalla programmazione europea rischiano di restare delle azioni del tutto straordinarie, che finiscono per esaurire i loro effetti socio-economici con la fine degli stanziamenti, senza innescare un circolo virtuoso nei territori beneficiari dei sussidi<sup>312</sup>.

Come è stato osservato, in questo senso, «*un intervento puramente “solidaristico” rischia di allocare Fondi che, a lungo termine, non potranno ad uno sviluppo costruttivo, e quindi, una volta cessata l'erogazione, la problematica dell'area specifica non sarà risolta*»<sup>313</sup>.

Se si segue questa logica la politica di coesione europea finisce per essere una politica di sussistenza senza valore aggiunto, che svolge una funzione impropria e di scarsa utilità ed efficacia collettiva.

Il recupero di una seria capacità di programmazione nazionale unita al dispiegamento di risorse adeguate per finanziare interventi nel lungo periodo nelle aree con maggior *deficit* di sviluppo è dunque il presupposto essenziale e indefettibile anche per rendere maggiormente effettivi ed efficaci spesa, obiettivi e risultati della politica strutturale dell'Unione europea.

## **6. Le condizionalità *ex ante*, macroeconomica ed *ex post*. Il bilanciamento degli interessi tra equilibrio finanziario e l'obiettivo della convergenza.**

A partire dal ciclo di programmazione 2000-2006 le Istituzioni europee hanno voluto fortemente ancorare la concessione dei finanziamenti previsti dai fondi strutturali a

---

<sup>311</sup> Sul punto cfr. VIESTI G. - LUONGO P., *I fondi strutturali europei: alcune lezioni dall'esperienza italiana*, in *Strumenti RES*, febbraio 2014, pag. 3 e ss. gli autori sottolineano come «*I fondi strutturali sono anche, molto, una lente che consente di vedere pregi e criticità delle politiche ordinarie; se queste sono carenti, i problemi non si risolvono attraverso interventi straordinari ed estemporanei, ma attraverso un'azione sull'ordinario*».

<sup>312</sup> Sul punto cfr. COPPOLA G. - DESTEFANIS S. - MARINUZZI G. - TORTORELLA W., *L'impatto dei fondi UE e delle politiche nazionali sulla crescita regionale*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 68-69. In particolare, gli autori evidenziano che «*secondo gli ultimi dati tratti dai Conti Pubblici Territoriali, nel triennio 2013-2015 la spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche nel Mezzogiorno è stata in media di 209 miliardi di euro all'anno, contro circa i 480 miliardi di euro al Centro-Nord. Nello stesso periodo, considerando che la spesa in conto capitale al Sud è stata di 14,4 miliardi di euro all'anno, di cui 9,4 miliardi (il 65%) provenienti da fondi strutturali, cofinanziamento e risorse per le aree sottoutilizzate, ne deriva che la spesa in conto capitale aggiuntiva nel Sud è dell'ordine del 4,8% del totale della spesa pubblica dell'area. Ovvero appare peregrino ritenere che con il solo 4,8% della spesa, gravato da un effetto sostituzione delle risorse ordinarie con quelle straordinarie, si possa rafforzare la crescita e migliorare i servizi essenziali senza considerare il restante 95,2% della spesa pubblica in termini qualitativi oltre che quantitativi*».

<sup>313</sup> Cfr. CAPPELLO M., *Guida ai Fondi Strutturali Europei 2014-2020*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2014, pag. 31.

delle condizioni predeterminate, come garanzia per un loro più efficiente ed efficace utilizzo e come tutela per l'equilibrio di bilancio e finanziario dell'Unione<sup>314</sup>.

La finalità ultima è quella di garantire che le politiche di coesione si innestino, in ciascun Stato membro, in un contesto politico-amministrativo e macroeconomico solido.

In particolare, l'attuale programmazione 2014-2020 ha fatto delle condizionalità un elemento chiave della politica di coesione, prevedendo, nel dettaglio, tre diverse tipologie:

- condizionalità *ex ante*, cioè la sussistenza di una serie di requisiti relativi all'assetto amministrativo e organizzativo, che devono necessariamente essere presenti all'avvio della programmazione;
- condizionalità macroeconomiche, vale a dire l'esistenza all'interno degli Stati membri di specifiche condizioni di contesto macroeconomico, come garanzia di sistema per collegare l'efficacia dei fondi SIE a una sana *governance* economica;
- condizionalità *ex post*, intese come strumenti di verifica circa il conseguimento degli obiettivi prefissati dalla programmazione, anche al fine di attribuire delle specifiche premialità agli Stati membri che li raggiungono.

Di seguito si propone una sintetica descrizione dei diversi regimi di condizionalità, soffermandoci in seguito sulle principali criticità di un sistema di questo tipo.

Le condizionalità *ex ante* (introdotte per la prima volta con il ciclo 2014-2020 e definite anche "prerequisiti") intervengono su diversi piani della programmazione e, in particolare, sul piano politico-strategico, normativo e gestionale.

Sul piano politico-strategico il loro scopo è di garantire che i documenti programmatori nazionali e regionali siano di alta qualità e conformi agli *standard* concordati tra l'Unione e i singoli Stati membri.

Diversamente, sul piano normativo, la loro finalità è quella di assicurare che l'attuazione dei programmi operativi sia conforme al quadro regolatorio che disciplina i singoli fondi SIE.

Mentre, sul piano gestionale, tali condizionalità hanno la funzione di sostenere adeguati livelli di capacità amministrativa e istituzionale da parte dell'amministrazione pubblica e dei

---

<sup>314</sup> Sul tema della pratica della condizionalità in sede internazionale ed europea cfr. PINELLI C., *Conditionality*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, novembre 2013; si veda anche PINELLI C., *I temi della condizionalità nel negoziato sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Documenti IAI 18/07, aprile 2018; L'autore evidenzia che «Il termine "condizionalità" denota la pratica di Stati, grandi organizzazioni internazionali e dell'Unione europea di subordinare aiuti e accordi di cooperazione con Paesi terzi alla dimostrata osservanza di certi requisiti, come la stabilità finanziaria, il rispetto per i diritti umani, la democrazia, la pace e la sicurezza internazionale. Tale pratica presenta forti oscillazioni, a seconda che si basi su procedure di concertazione e di dialogo o serva a costringere i governi dei Paesi terzi a fare cose che altrimenti non farebbero, e implichi perciò il ricorso a sanzioni o al ritiro dall'accordo. Il primo documento ufficiale a menzionare il termine fu un manuale del Fondo monetario internazionale (Fmi) pubblicato nel 1979, che codificava la prassi di condizionare gli aiuti ai Paesi in via di sviluppo all'accettazione di "programmi di aggiustamento strutturale", essenzialmente riforme della finanza pubblica per contenere il debito».

soggetti interessati, per garantire una effettiva realizzazione degli interventi finanziati dai fondi strutturali.

Il Regolamento (UE) n. 1303/2013 ha stabilito che gli Stati membri debbano accertare, conformemente al proprio ordinamento, nonché con riferimento all'elaborazione dell'Accordo di partenariato e dei programmi operativi, che le condizionalità *ex ante* previste dalla normativa sui fondi strutturali siano pienamente soddisfatte.

L'elenco delle condizionalità *ex ante* sono state inserite nell'Allegato XI del Regolamento (UE) n. 1303/2013, il quale distingue sostanzialmente due macrotipologie di condizioni, ovvero quelle c.d. tematiche (sono complessivamente 29 e legate agli 11 obiettivi tematici della programmazione 2014-2020)<sup>315</sup> e quelle c.d. generali (sono complessivamente 8, articolate in 7 aree di intervento)<sup>316</sup>, a cui sono poi collegati specifici criteri di adempimento<sup>317</sup>.

Gli Stati membri hanno l'onere di verificare che i suddetti prerequisiti siano applicabili agli specifici obiettivi perseguiti nell'ambito delle priorità dei rispettivi programmi, compiendo una valutazione che tiene conto del principio di proporzionalità e dei criteri previsti dalle norme specifiche di ciascun fondo<sup>318</sup>.

A tal fine sia l'Accordo di partenariato che ciascun programma operativo deve fornire una sintesi di tale valutazione, indicando per le condizionalità *ex ante* che eventualmente non siano soddisfatte, le azioni da intraprendere, gli organismi responsabili e il calendario di attuazione di tali azioni<sup>319</sup>.

---

<sup>315</sup> Le condizionalità tematiche *ex ante* sono riportate nella Parte I dell'Allegato XI del Regolamento (UE) n. 1303/2013. Ad esempio, all'OT 1 "Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione" sono collegate due condizionalità tematiche *ex ante*, ovvero: 1) Esistenza di una strategia di specializzazione intelligente nazionale o regionale in linea con il programma di riforma nazionale, che esercita un effetto leva sulla spesa privata in ricerca e innovazione ed è conforme alle caratteristiche di sistemi efficaci di ricerca e di innovazione ai livelli nazionale e regionale; 2) Esistenza di un piano pluriennale per la programmazione di bilancio e la definizione delle priorità di investimento.

<sup>316</sup> Le condizionalità generali *ex ante* sono riportate nella Parte II dell'Allegato XI del Regolamento (UE) n. 1303/2013. Le 7 aree di intervento sono: 1) Antidiscriminazione; 2) Parità di genere; 3) Disabilità; 4) Appalti pubblici; 5) Aiuti di Stato; 6) Normativa ambientale connessa alla valutazione dell'impatto ambientale (VIA) e alla valutazione ambientale strategica (VAS); 7) Sistemi statistici e indicatori di risultato. Ad esempio, per l'area di intervento n. 1) Antidiscriminazione, la condizionalità generale *ex ante* risulta essere l'esistenza della capacità amministrativa per l'attuazione e l'applicazione del diritto e della politica dell'Unione in materia di antidiscriminazione nel campo dei fondi SIE.

<sup>317</sup> Per una visione d'insieme sulle diverse tipologie di condizionalità *ex ante* cfr. Formez PA, *Il sistema delle condizionalità nella Programmazione 2014-2020 dei Fondi SIE*, febbraio 2017, pag. 4.

<sup>318</sup> Cfr. articolo 19, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

<sup>319</sup> Cfr. articolo 19, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 1303/2013. Tale disposizione, nello specifico, prevede che gli Stati membri hanno l'obbligo di adempiere alle condizionalità *ex ante*

Diversamente dalla prime, le condizionalità macroeconomiche hanno invece la finalità principale di subordinare i finanziamenti strutturali europei a una verifica di equilibrio interno delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, anche come misura di contrasto alla crisi dei debiti sovrani<sup>320</sup>.

Il ragionamento è sostanzialmente quello di avere idonee garanzie che le risorse europee destinate alle politiche di coesione trovino un contesto economico adeguato affinché possano massimizzare l'impatto sulla crescita e sulla competitività, dispiegando al meglio la loro funzione di sostegno e sviluppo dei territori, degli ambiti di interesse finanziati e dei soggetti beneficiari.

Nel precedente periodo di programmazione 2007-2013 le condizionalità macroeconomiche erano limitate al solo Fondo di coesione<sup>321</sup> e a una sola procedura di *governance* economica, vale a dire la procedura per i disavanzi eccessivi.

Nell'attuale periodo di programmazione, invece, le condizionalità macroeconomiche coinvolgono tutti i fondi SIE, e gli Stati membri sono tenuti a un più ampio rispetto delle procedure di *governance* economica europea nel loro complesso.

L'articolo 23 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 ha previsto, infatti, che le menzionate condizionalità possano essere applicate dalla Commissione in due modi diversi<sup>322</sup>, ovvero:

- nel caso di sopravvenute esigenze economiche e occupazionali — individuate nell'ambito di specifiche procedure di *governance* economica — chiedendo allo Stato membro di riprogrammare parte dei finanziamenti (paragrafi da 1 a 8 dell'articolo 23);
- nel caso di determinate e gravi situazioni macroeconomiche, proponendo direttamente al Consiglio una procedura di sospensione dell'erogazione dei fondi SIE (paragrafi da 9 a 11 dell'articolo 23).

Entrambi i meccanismi hanno la finalità ultima di collegare l'efficacia dell'azione di finanziamento dei fondi strutturali a una sana gestione economica nazionale.

---

entro il 31 dicembre 2016 e riferiscono, comunque, in merito al loro adempimento al più tardi nella relazione annuale di attuazione, nel 2017, ai sensi dell'articolo 50, paragrafo 4, o nella relazione sullo stato di attuazione, nel 2017, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 2 dello stesso Regolamento relativo alle disposizioni comuni dei fondi strutturali.

<sup>320</sup> Sul punto cfr. PINELLI C., *I temi della condizionalità nel negoziato sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Documenti IAI 18/07, aprile 2018, pag. 3 e ss.

<sup>321</sup> Vedi articolo 4 del Regolamento (CE) n. 1084/2006.

<sup>322</sup> Cfr. Commissione Europea, *Orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei Fondi strutturali e d'investimento europei a una sana gestione economica conformemente all'articolo 23 del regolamento (UE) 1303/2013*, Bruxelles, 30.7.2014 COM(2014) 494 final.

Con riguardo al primo meccanismo l'articolo 23 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 ha previsto che la Commissione possa chiedere a uno Stato membro di rivedere e proporre di modificare il suo Accordo di partenariato e i relativi programmi operativi, per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio o per massimizzare l'impatto sulla crescita e la competitività dei fondi strutturali nei territori beneficiari dell'assistenza finanziaria<sup>323</sup>.

Il mancato rispetto di tali prescrizioni da parte dello Stato membro può comportare, a seguito dell'apposita procedura condotta dalle Istituzioni europee<sup>324</sup>, a una richiesta da parte della Commissione di sospensione, parziale o integrale, dei pagamenti relativi ai programmi o alle priorità interessati, su cui si pronuncia il Consiglio con un apposito atto di esecuzione<sup>325</sup>.

Nei casi di scostamenti macroeconomici più gravi può scattare il secondo meccanismo, cioè la possibilità che la Commissione possa proporre direttamente al Consiglio di sospendere parzialmente o totalmente gli impegni o i pagamenti relativi ai programmi di uno Stato membro<sup>326</sup>.

Su tale proposta si pronuncia il Consiglio tenendo conto, tra l'altro, della situazione socio-economica dello Stato membro interessato e, in particolare, del tasso di disoccupazione dello stesso rispetto alla media dell'Unione, avendo riguardo, altresì, all'impatto della sospensione sulla sua economia e sui programmi di importanza critica in campo economico o sociale.

---

<sup>323</sup> Vedi articolo 23, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n. 1303/2013, che, alle lettere da a) a c), indica le specifiche finalità della richiesta di modifica del contratto di partenariato e dei programmi rilevanti.

<sup>324</sup> Vedi articolo 23, paragrafi 2-5, del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

<sup>325</sup> Vedi articolo 23, paragrafo 6, del Regolamento (UE) n. 1303/2013. Il successivo paragrafo 7 dell'articolo 23 prevede che il livello della sospensione dei pagamenti sia proporzionato ed effettivo e rispetti la parità di trattamento tra gli Stati membri, in particolare per quanto riguarda l'impatto sull'economia dello Stato membro interessato. Inoltre, il medesimo paragrafo stabilisce che la sospensione dei pagamenti non superi il 50% dei pagamenti per ognuno dei programmi interessati. La decisione può prevedere un aumento del livello della sospensione fino al 100% dei pagamenti se lo Stato membro omette di adottare, entro tre mesi dalla decisione di sospendere i pagamenti, un'azione effettiva come risposta alla richiesta delle Istituzioni europee.

<sup>326</sup> I casi specifici in base ai quali la Commissione propone al Consiglio di sospendere parzialmente o totalmente gli impegni o i pagamenti relativi ai programmi di uno Stato membro sono elencati al paragrafo 9 dell'articolo 23, lettere da a) a e). La disposizione in commento riserva la priorità alla sospensione degli impegni: i pagamenti possono essere sospesi solo qualora si richieda un intervento immediato e in caso di grave inosservanza. La sospensione degli impegni è soggetta ai specifici massimali previsti dal paragrafo 11 dell'articolo 23, mentre nell'Allegato III del Regolamento (UE) n. 1303/2013 sono indicate le disposizioni dettagliate per stabilire l'ambito e il livello delle sospensioni. La Commissione può revocare la sospensione degli impegni ai sensi del paragrafo 12 dell'articolo 23 lettere da a) a c).

In definitiva, con le suddette condizionalità macroeconomiche, se gli Stati membri vogliono beneficiare dei fondi europei hanno l'obbligo di adeguare le proprie politiche nazionali alle politiche economiche dell'Unione: si stabilisce, in questo modo, un ulteriore legame tra economie nazionali e *governance* economica europea, da cui può dipendere, nei casi più gravi di scostamento, la concreta erogazione dei fondi strutturali per le politiche di coesione.

La terza e ultima tipologia di condizionalità è rappresentata da quelle c.d. *ex post*. L'Unione, infatti, al fine di agevolare l'orientamento ai risultati e il raggiungimento degli obiettivi della programmazione, si è dotata anche di strumenti di verifica finale circa il grado di conseguimento dei *target* prefissati.

Le condizionalità *ex post* prevedono sostanzialmente un doppio regime:

- se soddisfatte, consentono l'attribuzione di un premio — la c.d. riserva di *performance* — consistente nell'erogazione di una certa percentuale di risorse “congelate” nell'ambito di quelle già assegnate in via ordinaria;
- se non soddisfatte, nei casi più gravi, possono comportare la sospensione dei suddetti pagamenti per quei programmi operativi che presentino ritardi nell'attuazione.

Nel periodo di programmazione 2014-2020 la loro disciplina specifica è contenuta agli articoli 20, 21 e 22 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

In particolare, le menzionate norme prevedono che un certo ammontare di risorse, pari a un importo totale del 6% dei fondi SIE<sup>327</sup> (la riserva di efficacia dell'attuazione corrisponde a una quota tra il 5% e il 7% della dotazione di ogni priorità di un programma, tranne in caso di priorità dedicate all'assistenza tecnica e programmi dedicati agli strumenti finanziari)<sup>328</sup>, siano destinate soltanto a programmi e priorità che hanno conseguito i propri *target*.

La Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, effettua a tal fine una verifica dell'efficacia dell'attuazione dei programmi in ciascuno Stato membro alla luce del *Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione* stabilito nei rispettivi programmi<sup>329</sup>.

Infatti, il suddetto *Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione* (o *Performance framework*), è lo strumento che verifica la capacità dei programmi operativi di generare effetti coerenti con gli obiettivi assegnati<sup>330</sup>.

---

<sup>327</sup> Vedi articolo 20, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

<sup>328</sup> Vedi articolo 22, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

<sup>329</sup> Vedi articolo 21, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

<sup>330</sup> Il metodo per definire il *Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione* è descritto nell'Allegato II del Regolamento (UE) n. 1303/2013.



Tale sistema di misurazione della *performance* si basa sostanzialmente sul censimento di determinati indicatori secondo un livello di priorità riferito sia all'attuazione finanziaria e sia a uno o più indicatori di realizzazione (e se del caso indicatori di risultato o di avanzamento procedurale), per i quali sono fissati *target* intermedi da raggiungere entro il 2018 (c.d. *milestone*) e *target* finali da conseguire entro il 2023<sup>331</sup>.

La verifica intermedia dell'efficacia dell'attuazione esamina il conseguimento degli obiettivi dei programmi, sulla base delle informazioni e delle valutazioni fornite nella relazione annuale sullo stato di attuazione presentata dagli Stati membri nel 2019<sup>332</sup>.

Se gli assi prioritari dei programmi operativi hanno conseguito i propri *target* intermedi, le risorse “in conto sospeso” relative alla riserva di efficacia dell'attuazione sono definitivamente assegnate allo Stato membro, sulla base di un'apposita decisione della Commissione<sup>333</sup>.

Diversamente, se le priorità non hanno conseguito i propri *target* intermedi, si possono verificare due diverse possibilità.

Nei casi meno gravi, lo Stato membro può proporre, con il consenso della Commissione, una riassegnazione degli importi della riserva di efficacia dell'attuazione non corrisposti per altre priorità o una modifica dei programmi operativi che sono in ritardo rispetto al raggiungimento degli obiettivi prefissati<sup>334</sup>.

Qualora, invece, la verifica dell'efficacia dell'attuazione dimostri che vi è stata una grave carenza nel conseguire i *target* intermedi inerenti esclusivamente a indicatori finanziari e di *output*, nonché alle fasi di attuazione principali stabilite nel *Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione* e che tale carenza, nonostante sia stata segnalata dalla Commissione non sia stata risolta dallo Stato membro interessato nei termini previsti, la stessa Commissione può

---

<sup>331</sup> Per una sintesi su come è articolato il *Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione* cfr. Formez PA, *Performance framework*, aprile 2017.

<sup>332</sup> Nel caso dell'Italia, a seguito della verifica intermedia del 2019 — relativa ai *target* intermedi (c.d. *milestones*) conseguiti entro il 31 dicembre 2018 — la Commissione europea ha assegnato definitivamente le risorse della riserva di efficacia a 23 dei 51 programmi operativi. Pertanto, 28 programmi operativi (di cui 10 PON) non hanno conseguito gli obiettivi prefissati e per essi si è determinato un congelamento delle risorse per un ammontare pari a circa 783 milioni di euro, su complessivi 3,05 miliardi di euro accantonati a titolo di riserva di efficacia. Per avere contezza delle dimensioni quantitative delle risorse sottoposte alla suddetta verifica intermedia basti pensare che con riferimento a tutti gli Stati membri sono stati sbloccati complessivamente 21,9 miliardi di euro, mentre sono state congelati fondi strutturali per circa 5 miliardi di euro. Il 52% di questi finanziamenti proviene da quattro Paesi: Italia, Spagna, Romania e Slovacchia. In particolare, nonostante l'Italia detenga il non lusinghiero primato dell'importo sospeso più alto in assoluto, in termini relativi, le performance peggiori sono state riscontrate in Slovacchia, Croazia, Irlanda, Danimarca e Romania, con oltre il 2% dei fondi a loro destinati congelati dalla Commissione.

<sup>333</sup> Vedi articolo 22, paragrafo 3, del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

<sup>334</sup> Vedi articolo 22, paragrafi 4 e 5, del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

sospendere del tutto o in parte un pagamento intermedio relativo a una priorità di un programma secondo le specifiche procedure disciplinate dalle norme di ciascun fondo<sup>335</sup>.

Il medesimo provvedimento di sospensione, sulla base dei medesimi presupposti e delle stesse procedure appena descritte, può essere disposto dalla Commissione anche con riguardo al rapporto finale di attuazione del programma riferito alla valutazione sul raggiungimento dei *target finali*<sup>336</sup>.

In tal caso, la Commissione può applicare delle rettifiche finanziarie relative alle priorità interessate conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo, nel rispetto del principio di proporzionalità, del livello di assorbimento e di fattori esterni che contribuiscono alla carenza.

Tuttavia, va evidenziato, che tale meccanismo non è automatico: infatti le rettifiche finanziarie non si applicano quando il mancato raggiungimento dei *target finali* è dovuto all'impatto di fattori o cambiamenti significativi socio-economici o ambientali nello Stato membro interessato o per cause di forza maggiore che compromettono gravemente l'attuazione delle priorità interessate.

Il sistema delle condizionalità come sopra descritto, seppure nel suo intento di salvaguardare una sana e prudente gestione delle risorse comuni, è stato oggetto di diverse critiche.

Innanzitutto per quanto riguarda le condizionalità *ex ante* appare subito evidente che il loro numero elevato (8 generali e 29 tematiche) richiede un notevole sforzo da parte agli Stati membri che, conformemente ai rispettivi quadri istituzionali, nell'elaborazione dell'Accordo di partenariato e dei singoli programmi operativi, devono poter dimostrare la sussistenza di tutti i diversi requisiti richiesti già all'avvio del ciclo, garantendo la loro corrispondenza rispetto agli obiettivi specifici perseguiti dalla programmazione nazionale e regionale.

Si tratta di un'attività molto complessa, perché ha ad oggetto condizioni alquanto generiche e a volte fumose che non facilitano la verifica obiettiva della loro sussistenza e che, talvolta, pongono anche forti dubbi sulla loro reale idoneità a essere prerequisiti utili a garantire una maggiore efficacia dell'impatto della spesa in materia di coesione<sup>337</sup>.

---

<sup>335</sup> Vedi articolo 22, paragrafo 6, del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

<sup>336</sup> Vedi articolo 22, paragrafo 7, del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

<sup>337</sup> Si pensi, ad esempio, alla condizionalità tematica *ex ante* relativa all'Obiettivo Tematico 5 "Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi". In questo caso la condizionalità da verificare è "Esistenza di valutazioni nazionali o regionali dei rischi ai fini della gestione delle catastrofi, che tengono conto dell'adattamento al cambiamento climatico". Invero, anche per fornire un supporto agli Stati membri nella verifica dei prerequisiti la Commissione europea ha fornito dei

Non a caso le criticità maggiori rispetto a tale tipologia di condizionalità sono state evidenziate proprio con riguardo alla fondamentale fase della valutazione, nonché con riguardo alle conseguenze relative al loro mancato adempimento.

Sul punto la Corte dei Conti Europea, a seguito di un apposito *audit* sull'argomento, pur sottolineando come i prerequisiti della programmazione 2014-2020 abbiano fornito un quadro di riferimento per valutare se gli Stati membri siano pronti ad attuare la politica di coesione, ha evidenziato che però «non è chiaro in che misura ciò abbia effettivamente determinato dei cambiamenti sul campo»<sup>338</sup>.

Infatti la Corte ha rilevato come, da un lato, l'autovalutazione da parte degli Stati membri esaminati è stata eccessivamente positiva e incoerente anche per via di criteri di valutazione spesso generici e soggetti a un ampio margine interpretativo, e come, dall'altro, la Commissione (probabilmente, almeno in parte, per gli stessi motivi) sia stata particolarmente indulgente con i Paesi inadempienti rispetto a tali obblighi, non provvedendo a sospendere i pagamenti in caso di non completamento dei piani d'azione intrapresi per soddisfare le condizionalità *ex ante* violate<sup>339</sup>.

In definitiva, l'idea che si ricava è che l'attuale sistema di prerequisiti sia stato solo un dispendioso esercizio burocratico, senza una particolare utilità concreta<sup>340</sup>.

---

propri orientamenti interpretativi. Sul punto cfr. Commissione Europea, *Internal Guidance on Ex Ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds*, part I, version 2.0, 29 agosto 2014; Commissione Europea, *Guidance on Ex ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds*, part II, 13 febbraio 2014.

<sup>338</sup> Cfr. Corte dei Conti Europea, *Relazione speciale n. 15/2017 - Condizionalità ex ante e riserva di efficacia dell'attuazione in materia di coesione: strumenti innovativi ma non ancora efficaci*, 23 novembre 2017, pag. 22 e ss.

<sup>339</sup> Sul punto cfr. Corte dei Conti Europea, *Relazione speciale n. 15/2017 - Condizionalità ex ante e riserva di efficacia dell'attuazione in materia di coesione: strumenti innovativi ma non ancora efficaci*, 23 novembre 2017, pag. 29 e ss. In particolare, i giudici contabili europei hanno osservato come «La Commissione ha deciso di non imporre sospensioni dei pagamenti destinati ai PO, sebbene un ampio numero di piani d'azione non fosse stato completato e molte CEA non fossero state soddisfatte. Al contempo, 13 Stati membri (Croazia, Cipro, Francia, Grecia, Italia, Lettonia, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovenia e Spagna) hanno imposto delle autosospensioni legate alle priorità d'investimento selezionate per 78 PO. La Corte ha stimato che i fondi interessati da queste autovalutazioni ammontano a circa 2,3 miliardi di euro per l'FSE e a circa 4,7 miliardi di euro per il FESR e l'FC. Tali cifre corrispondono al 2 % dei finanziamenti totali dell'UE per il FESR, l'FC e l'FSE per il periodo 2014-2020 o al 3,5 % dei finanziamenti totali dell'UE inizialmente previsti dai piani d'azione».

<sup>340</sup> Sul punto cfr. Corte dei Conti Europea, *Relazione speciale n. 15/2017 - Condizionalità ex ante e riserva di efficacia dell'attuazione in materia di coesione: strumenti innovativi ma non ancora efficaci*, 23 novembre 2017, pag. 52 e ss. In particolare, la Corte ha sottolineato la scarsa efficacia del sistema così come è stato delineato dal legislatore europeo perché «Le condizionalità ex ante, tuttavia, delineano solo la situazione specifica al momento dell'adozione dei PO o, per quelle considerate non soddisfatte, al più tardi entro dicembre 2016. Il RDC non richiede un follow-up dello stato delle condizionalità ex ante dopo il 2016. Sarà quindi difficile per la Commissione valutare se esse abbiano effettivamente migliorato la situazione sul campo all'atto di preparazione della proposta legislativa per il periodo di programmazione successivo al 2020. La Commissione inoltre non può imporre

Dunque, anche in questo senso, la programmazione andrebbe certamente snellita, individuando eventualmente poche e concrete condizioni da verificare (e possibilmente misurabili in modo obiettivo) su cui poi innestare l'avvio della programmazione e la definizione dell'Accordo di partenariato e dei relativi programmi operativi, conferendo però a tali condizionalità *ex ante* un'effettiva forza cogente, con sanzioni che siano poi in concreto applicate dalla Commissione nei casi in cui sia accertata una loro perdurante violazione da parte degli Stati membri.

Obiezioni altrettanto forti sono state sollevate anche con riguardo all'introduzione delle condizionalità macroeconomiche.

In effetti, fin dall'inizio della discussione sulla loro introduzione nell'attuale ciclo di programmazione, è stato segnalato come tale tipo di condizionalità potrebbero apportare vantaggi alla *governance* economica, ma potrebbero invece avere effetti negativi sulla politica di coesione e sulle sue finalità<sup>341</sup>.

Come è noto, sia la *governance* economica che la politica regionale europea hanno come obiettivo quello di realizzare una crescita sostenibile ed equilibrata.

Le condizionalità macroeconomiche sono appunto lo strumento concreto che cerca di compendiare questa esigenza comune con riguardo alla spesa dei fondi strutturali.

Tuttavia, se da un lato le condizionalità macroeconomiche possono incentivare gli Stati a realizzare scelte economiche e fiscali più prudenti e garantire una spesa più produttiva dei

---

*rettifiche finanziarie per il mancato conseguimento delle CEA. L'efficacia delle condizionalità ex ante e il loro impatto sull'uso efficace dei fondi SIE durante l'intero periodo di programmazione dipenderà dalla partecipazione e dall'impegno degli Stati membri nel mantenerle e applicarle».*

<sup>341</sup> Sul punto cfr. Parlamento Europeo, *Condizionalità macroeconomiche nella politica di coesione*, IP/B/REGI/IC/2012-007, dicembre 2012. In particolare, nella suddetta nota con riguardo alla *governance* economica è stato sottolineato che «... la condizionalità macroeconomica avrebbe principalmente effetti positivi. Amplierebbe l'attuale dispositivo di sanzioni e aumenterebbe la spinta dal basso verso politiche fiscali ed economiche solide, dal momento che le autorità locali avrebbero molto più da perdere nel processo di *governance* economica. La condizionalità macroeconomica offrirebbe una forma di sanzione più automatica e in qualche modo innovativa che si applica all'intero insieme di procedure di *governance* economica. Questo modificherebbe la natura non vincolante della procedura di *governance* preventiva. La condizionalità macroeconomica si applicherebbe inoltre a tutti gli Stati membri, introducendo così possibili sanzioni per i paesi non aderenti all'area dell'euro». Diversamente, con riguardo alla politica di coesione, è stato evidenziato che, sebbene la condizionalità macroeconomica potrebbe avere alcune conseguenze positive riducendo la spesa non produttiva dei fondi della politica di coesione, «[...] la condizionalità macroeconomica proposta avrebbe un impatto piuttosto negativo sulla politica di coesione. Tra le conseguenze negative per la politica di coesione si possono contare: 1) una minore equità della politica di coesione: sulle regioni graverebbero le sanzioni dovute alla condizionalità macroeconomica anche nel caso in cui per la maggior parte non siano responsabili del rispetto delle norme di *governance* economica. Inoltre, la sospensione del finanziamento della politica di coesione potrebbe avere conseguenze negative sproporzionate per le regioni più povere degli Stati membri, in quanto più dipendenti da tali finanziamenti; 2) una minore affidabilità dei finanziamenti della politica di coesione: anche se non fossero mai applicate le sanzioni, la condizionalità macroeconomica porterebbe all'incertezza per quanto riguarda i finanziamenti disponibili per progetti futuri. L'applicazione delle sanzioni della condizionalità macroeconomica potrebbe, inoltre, avere come conseguenza la mancata esecuzione dei progetti in corso».

fondi disponibili per la politica di coesione, dall'altro rischiano di creare maggiori disuguaglianze e un quadro di incertezza sull'effettività delle risorse della programmazione. Questo perché l'eventuale irrogazione di sanzioni in violazione delle suddette condizionalità graverebbe nello specifico sulle regioni (che non sono normalmente responsabili delle scelte di politica economica effettuate a livello centrale) colpendo, in particolare, quelle in maggiore difficoltà di sviluppo, che più dipendono dai finanziamenti europei.

In effetti, ancorare la politica regionale dell'Unione alla politica dell'*austerità* genera il rischio di un impoverimento dei livelli di benessere sociale, perché il calo degli investimenti può comportare un'ulteriore e più profonda depressione del sistema economico dello Stato interessato, con la conseguenza di allontanare l'obiettivo di un consolidamento della sua situazione finanziaria, innescando quella che è stata definita, in maniera molto efficace, con riferimento al caso della Grecia, la "trappola del debito"<sup>342</sup>.

Pertanto tale tipologia di condizionalità andrebbe calibrata meglio, anche in funzione di requisiti che non siano strettamente legati a parametri economico-finanziari, ma che tengano conto in chiave solidaristica della valutazione d'impatto sociale delle misure intraprese e anche del rispetto dei valori fondamentali e delle regole di civile convivenza all'interno dell'Unione<sup>343</sup>.

Infine, nella programmazione in corso, anche il sistema delle condizionalità *ex post* ha palesemente mostrato i propri limiti.

Sull'argomento è intervenuta la Corte dei Conti Europea che ha evidenziato come «*La riserva di efficacia dell'attuazione fornisce limitati incentivi ad un migliore orientamento ai risultati dei PO e, probabilmente, non determinerà una riassegnazione significativa della spesa in materia di coesione ai programmi che hanno conseguito una migliore performance*»<sup>344</sup>.

Tale osservazione è frutto sostanzialmente di tre ordini di considerazioni.

---

<sup>342</sup> Cfr. DARVAS Z., *The Greek debt trap: an escape plan*, in *Bruegel Policy Contributions*, n. 19, novembre 2012, pag. 1 e ss.

<sup>343</sup> Sul tema, per il ciclo di programmazione 2021-2027, sono state presentate alcune proposte di riforma. Cfr. PINELLI C., *I temi della condizionalità nel negoziato sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Documenti IAI 18/07, aprile 2018, pag. 4 e ss.

<sup>344</sup> Sul punto cfr. Corte dei Conti Europea, *Condizionalità ex ante e riserva di efficacia dell'attuazione in materia di coesione: strumenti innovativi ma non ancora efficaci*, Relazione speciale n. 15/2017, pag. 52.

In primo luogo, il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione per il periodo 2014-2020 rimane essenzialmente focalizzato non sugli indicatori di risultato, ma prevalentemente sugli indicatori della spesa e delle realizzazioni dei progetti<sup>345</sup>.

In secondo luogo, secondo la normativa vigente, la sospensione dei pagamenti durante l'attuazione dei programmi non può essere determinata da un mancato conseguimento dei *target* intermedi per gli indicatori di risultato e dunque ciò non può comportare una riassegnazione significativa della spesa per i programmi che hanno conseguito migliori risultati<sup>346</sup>.

Infine, i fondi possono essere riassegnati nell'ambito delle priorità di uno stesso programma operativo oppure a beneficio di altri programmi operativi, ma sempre in favore dello stesso Stato membro, il quale sostanzialmente non corre alcun rischio di perdere i finanziamenti europei a seguito della verifica dell'efficacia dell'attuazione nel 2019<sup>347</sup>.

Il *mix* di tali fattori rende evidente che, così come è oggi congeniato, il sistema delle condizionalità *ex post* non funziona: esso presenta forti limiti di effettività, perché essenzialmente non è finalizzato ai risultati della programmazione e non è costruito in modo tale da stimolare gli Stati membri al raggiungimento dei *target* intermedi e finali.

Infatti, anche nel caso di gravi scostamenti rispetto agli obiettivi, le risorse rimangono comunque nella disponibilità degli stessi Paesi inadempienti, che, in ultima istanza, possono dirottare le risorse su altre azioni o programmi operativi.

Eloquente (e rassegnato), in tal senso, è il giudizio finale della Corte dei Conti Europea che, pur sottolineando l'utilità in astratto della misura rappresentata dalla riserva di efficacia dell'attuazione, ha evidenziato che «*le condizioni normative per invocare tali azioni correttive sono troppo restrittive*» e che «*Per tale motivo, è estremamente improbabile che la Commissione sarà mai in*

---

<sup>345</sup> Sul punto cfr. Corte dei Conti Europea, *Condizionalità ex ante e riserva di efficacia dell'attuazione in materia di coesione: strumenti innovativi ma non ancora efficaci*, Relazione speciale n. 15/2017, pag. 53. In particolare, la Corte evidenzia che «*La grande maggioranza degli indicatori che costituisce la base per l'assegnazione della riserva di efficacia dell'attuazione riguarda le realizzazioni (57,1 %), gli indicatori finanziari (33,4 %) e alle fasi di attuazione principali (9,2 %), mentre l'utilizzo degli indicatori di risultato resta marginale (0,3 %). Ciò dimostra che il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione per il periodo 2014-2020 rimane essenzialmente focalizzato sulla spesa e sulle realizzazioni dei progetti, ma non sul conseguimento dei risultati*».

<sup>346</sup> Sul punto cfr. Corte dei Conti Europea, *Relazione speciale n. 15/2017 - Condizionalità ex ante e riserva di efficacia dell'attuazione in materia di coesione: strumenti innovativi ma non ancora efficaci*, 23 novembre 2017, pag. 53.

<sup>347</sup> Sul punto cfr. Corte dei Conti Europea, *Relazione speciale n. 15/2017 - Condizionalità ex ante e riserva di efficacia dell'attuazione in materia di coesione: strumenti innovativi ma non ancora efficaci*, 23 novembre 2017, pag. 53.

*grado di imporre una sospensione dei pagamenti o una rettifica finanziaria per performance insoddisfacente durante il periodo 2014-2020»<sup>348</sup>.*

In conclusione, appare chiaro che il sistema delle condizionalità *ex ante*, macroeconomiche ed *ex post* necessiti nel suo complesso di una sostanziale revisione non solo in termini di congruenza normativa ed effettività sanzionatoria, ma anche e soprattutto per garantire un miglior bilanciamento degli interessi tra esigenze di equilibrio finanziario e la fondamentale finalità della convergenza recata dalla politica di coesione.

---

<sup>348</sup> Sul punto cfr. Corte dei Conti Europea, *Relazione speciale n. 15/2017 - Condizionalità ex ante e riserva di efficacia dell'attuazione in materia di coesione: strumenti innovativi ma non ancora efficaci*, 23 novembre 2017, pag. 54.

### CAPITOLO III

## ALCUNI SPUNTI SULLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO DELLE POLITICHE DI COESIONE IN EUROPA E IN ITALIA

### 1. Premessa.

Sebbene il dibattito pubblico è stato sempre prevalentemente concentrato sulla capacità di spesa o di assorbimento dei fondi strutturali, diversi studi nel corso del tempo hanno cercato di analizzare gli effetti dell'impatto delle politiche di coesione sul tessuto economico, sociale e territoriale dell'Unione europea<sup>349</sup>.

---

<sup>349</sup> La letteratura in materia è particolarmente ricca. Tra gli altri, e senza pretesa di esaustività, si segnalano: CAPPELEN A. – CASTELLACCI F. – FAGERBERG J. – VERSPAGEN B., *The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 41(4)/2003, pag. 621; RODRÍGUEZ-POSE A. – FRATESI U., *Between development and social policies: the impact of European Structural Funds in Objective 1 regions*, in *Regional Studies*, n. 38(1)/2004, pag. 97 e ss.; BEUGELSDIJK M. – EIJJFINGER S. C. W., *The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU-15 in 1995-2001*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 43(1)/2005, pag. 37 e ss.; BRONZINI R. – DE BLASIO G., *Evaluating the impact of investment incentives: The case of Italy's Law 488/1992*, in *Journal of Urban Economics*, n. 60(2)/2006, pag. 327 e ss.; COPPOLA G. – DESTEFANIS S., *Fondi strutturali, produttività e occupazione. Uno studio sulle regioni italiane*, *Rivista di economia e statistica del territorio*, n. 2/2007, pag. 85 e ss.; ESPOSTI R. – BUSSOLETTI S., *Impact of Objective 1 funds on regional growth convergence in the European Union: A panel-data approach*, in *Regional Studies*, n. 42(2)/2008, pag. 159 e ss.; GRIPAIS P. – BISHOP P. – NE T. – MCVITTIE E., *Analysing the impact of Objective 1 funding in Europe: a review*, in *Environment and Planning C*, n. 26/2008, pag. 499 e ss.; AIELLO F. – PUPO V., *L'impatto della politica regionale dell'Unione Europea. Uno studio sulle regioni italiane*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, n. 14(3)/2009, pag. 421 e ss.; BECKER S. O. – EGGER P. H. – VON EHRLICH M., *Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance*, in *Journal of Public Economics*, n. 94/2010, pag. 578 e ss.; MOHL P. – HAGEN T., *Do EU Structural Funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches*, in *Regional Science and Urban Economics*, n. 40(5)/2010, pag. 353 e ss.; ACCETTURO A. – DE BLASIO G., *Policies for local development: An evaluation of Italy's Patti Territoriali*, in *Regional Science and Urban Economics*, n. 42(1-2)/2012, pag. 15 e ss.; BECKER S. O. – EGGER P. H. – VON EHRLICH M., *Too much of a good thing? On the growth effects of the EU's regional policy*, in *European Economic Review*, n. 56(4)/2012, pag. 648 e ss.; PELLEGRINI G. – BUSILLO F. – MUCCIGROSSO T. – TAROLA O. – TERRIBILE F., *Measuring the Impact of the European Regional Policy on Economic Growth: a Regression Discontinuity Design Approach*, in *Papers in Regional Science*, n. 92(1)/2013, pag. 217 e ss.; BECKER S. O. – EGGER P. H. – VON EHRLICH M., *Absorptive capacity and the growth and investment effects of regional transfers: a regression discontinuity design with heterogeneous treatment effects*, in *American Economic Journal - Economic Policy*, n. 5(4)/2013, pag. 29 e ss.; BOUAYAD-AGHA S. – TURPIN N. – VÉDRINE L., *Fostering the development of European regions: A spatial dynamic panel data analysis of the impact of Cohesion Policy*, in *Regional Studies*, n. 47(9)/2013, pag. 1573 e ss.; RODRÍGUEZ-POSE A. – GARCILAZO E., *Quality of government and the returns of investment: examining the impact of cohesion expenditure in European regions*, in *Regional Studies*, n. 49(8)/2015, pag. 1274 e ss.; FRATESI U., *Impact Assessment of European Cohesion Policy: Theoretical and Empirical Issues*, in Piattoni S. - Polverari L. (a cura di) *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham, 2016, pag. 443 e ss.; BECKER S.O. – EGGER P.H. – VON EHRLICH M., *Effects of EU regional policy: 1989-2013*, University of Warwick, n. 271/2016; BARONE G. – DAVID F. –



Gli approcci metodologici utilizzati, i dati impiegati, i periodi di rilevazione e i territori considerati non sono sempre stati omogenei e ciò ha comportato conclusioni non univoche e condivise sull'efficacia della politica regionale<sup>350</sup>.

Più di recente alcuni contributi hanno fatto emergere valutazioni sostanzialmente positive su tali politiche, soprattutto considerando il loro impatto sulla crescita economica e lo sviluppo a seguito della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008, ma non hanno mancato di segnalare come i risultati prodotti siano stati molto inferiori rispetto alle aspettative e agli obiettivi programmati, anche tenuto conto delle cospicue risorse impiegate nel corso del tempo<sup>351</sup>.

Non essendo questa la sede per un'analisi analitica della letteratura economica in materia, si ritiene comunque utile fornire alcuni elementi di valutazione di natura qualitativa sugli effetti e le prospettive degli investimenti prodotti fino ad oggi dalla politica regionale dell'Unione europea.

---

DE BLASIO G., *Boulevard of broken dreams. The end of EU funding (1997: Abruzzo, Italy)*, in *Regional Science and Urban Economics*, n. 60/2016, pag. 31 e ss.; PETRAGLIA C. – PIERUCCI E., *Fu vera convergenza? Le politiche di coesione e le periferie dell'Unione*, in *EyesReg*, n. 6(1)/2016; ALBANESE G. – DE BLASIO G., *I programmi comunitari 2014-2020: un confronto internazionale*, in *EyesReg*, n.7(2)/2017; CERQUA A. - PELLEGRINI G., *Intensità ed efficacia dei Fondi Strutturali Europei*, in *EyesReg*, n. 7(6)/2017; GIUA M., *Spatial discontinuity for the impact assessment of the EU Regional policy. The case of the Italian Objective 1 regions*, in *Journal of Regional Science*, n. 57(1)/2017, pag. 109 e ss.; PERCOCO M., *Impact of European Cohesion Policy on regional growth: Does local economic structure matter?*, in *Regional Studies*, n. 51(6)/2017, pag. 833 e ss.; COPPOLA G. – DESTEFANIS S. – MARINUZZI G. – TORTORELLA W., *L'impatto delle politiche di coesione sullo sviluppo delle regioni italiane*, in *Eyesreg*, n. 7(3)/2017; COPPOLA G. – DESTEFANIS S. – MARINUZZI G. – TORTORELLA W., *European Union and nationally based cohesion policies in the Italian regions*, in *Regional Studies*, 2018.

<sup>350</sup> Sul punto cfr. CRESCENZI R. – GIUA M., *One or many Cohesion Policies of the European Union? On the diverging impacts of Cohesion Policy across Member States*, SERC/Urban and Spatial Programme Discussion Paper SERCDP0230, 2018.

<sup>351</sup> Tra gli altri cfr. BECKER S. O. – EGGER P. H. – VON EHRLICH M., *Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance*, in *Journal of Public Economics*, n. 94/2010, pag. 578 e ss.; BECKER S. O. – EGGER P. H. – VON EHRLICH M., *Too much of a good thing? On the growth effects of the EU's regional policy*, in *European Economic Review*, n. 56(4)/2012, pag. 648 e ss.; PELLEGRINI G. – BUSILLO F. – MUCCIGROSSO T. – TAROLA O. – TERRIBILE F., *Measuring the Impact of the European Regional Policy on Economic Growth: a Regression Discontinuity Design Approach*, in *Papers in Regional Science*, n. 92(1)/2013, pag. 217 e ss.; DALL'ERBA S. – FANG F., *Meta-analysis of the impact of European Union Structural Funds on regional growth*, in *Regional Studies*, 51(6)/2017, pag. 822 e ss.; CERQUA A. – PELLEGRINI G., *Are we spending too much to grow? The case of Structural Funds*, in *Journal of Regional Science*, n. 58(3)/2018, pag. 535 e ss. In particolare, alcuni studi condotti sull'impatto dei fondi strutturali in Italia hanno fatto emergere il contributo modesto apportato dalla politica regionale. Sul punto cfr. AIELLO F. – PUPO V., *L'impatto della politica regionale dell'Unione Europea. Uno studio sulle regioni italiane*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, n. 14(3)/2009, pag. 421 e ss.; COPPOLA G. – DESTEFANIS S., *Structural Funds and Regional Convergence: Some Sectoral Estimates in Italy*, in Mussida C. - Pastore F. (a cura di) *Geographical Labor Market Imbalances: Recent Explanations and Cures*, Berlin, 2015 pag. 307 e ss.; CIANI E. – DE BLASIO G., *European structural funds during the crisis: evidence from Southern Italy*, in *IZA Journal of Labor Policy*, n. 4/2015, pag. 1 ss.; BARONE G. – DAVID F. – DE BLASIO G., *Boulevard of broken dreams. The end of EU funding (1997: Abruzzo, Italy)*, in *Regional Science and Urban Economics*, n. 60/2016, pag. 31 e ss.

Tale esame prenderà a riferimento le dettagliate valutazioni della Commissione europea contenute nella *Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*<sup>352</sup> e alcuni studi indipendenti raccolti in una recente pubblicazione edita dall'Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica, dal titolo *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*<sup>353</sup>.

Lo scopo dei paragrafi che seguono è quello di fare emergere le principali considerazioni e osservazioni che la Commissione europea, da un lato, e la dottrina, dall'altro, hanno riservato al tema dell'efficacia delle politiche di coesione in Europa e in Italia.

In particolare, tali analisi prendono a riferimento i diversi fattori che possono influenzare – in positivo e in negativo – l'impatto della politica regionale, mettendo a nudo alcune delle principali criticità già riscontrate nei precedenti capitoli.

Anche per questo i dati che emergono da tali valutazioni appaiono particolarmente interessanti e possono fornire degli spunti utili nell'ottica di un miglioramento del sistema nel suo complesso.

## **2. La politica regionale nei dati e nelle valutazioni della Commissione europea: le principali evidenze della *Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*. Gli effetti sul PIL, l'occupazione e gli investimenti pubblici.**

Con riguardo allo specifico tema della coesione economica<sup>354</sup>, la Commissione europea, nella sua più recente relazione sugli effetti della politica regionale del 2017, ha ritenuto estremamente positivo che, dopo il doppio periodo di recessione registrato nel 2008 e nel 2011, la ricchezza dell'Unione, unitariamente considerata, fosse tornata finalmente a crescere.

La crisi economica, infatti, ha arrestato il processo di riduzione delle disparità del PIL *pro capite* tra gli Stati membri e contribuito a far aumentare i tassi di disoccupazione all'interno dell'Unione.

Miglioramenti sensibili erano stati conseguiti solo a partire dal 2014, ma nonostante ciò, molte regioni hanno registrato ancora un PIL e un tasso di disoccupazione inferiore ai

---

<sup>352</sup> Commissione europea, *La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro. Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, settembre 2017.

<sup>353</sup> Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, luglio 2018.

<sup>354</sup> Cfr. Commissione europea, *La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro. Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, settembre 2017, pag. 2 e ss.

livelli precedenti alla crisi, con differenti gradi di crescita tra le diverse realtà prese in considerazione.

In particolare, numerose regioni meno sviluppate hanno ottenuto una sostanziale crescita del PIL *pro capite* grazie a un tendenziale aumento della produttività, sebbene i livelli di occupazione registrassero invece una flessione.

Diversamente le regioni più sviluppate con un PIL *pro capite* sopra la media UE hanno conseguito una crescita più sostenuta per effetto del simultaneo incremento di produttività e occupazione, beneficiando in molti casi anche della vicinanza della capitale o di una grande città, che ha assicurato un traino economico fondamentale per lo sviluppo.

Tuttavia, secondo la Commissione, sono state per lo più le regioni con un PIL *pro capite* vicino alla media UE (e cioè tra il 75% e il 120%) ad aver pagato maggiormente gli effetti della crisi, in quanto bloccate nella c.d. “trappola del reddito medio”, ovvero in una situazione in cui non hanno potuto competere con le altre regioni con un PIL *pro capite* più basso o più elevato, in quanto i loro costi per produrre risultavano essere troppo alti e non sostenibili a livello globale.

Tali altalenanti andamenti economici fra le diverse regioni hanno avuto importanti riflessi, come anticipato, anche sul lato della coesione sociale<sup>355</sup> e in particolare sui dati dell'occupazione, dove comunque la situazione è stata altrettanto differenziata a seconda degli Stati membri considerati.

Nel 2016 la Commissione ha stimato che gli occupati di età compresa fra i 20 e i 64 anni hanno superato di un punto percentuale il livello del 2008, attestandosi al 71%, ma rimanendo ancora lontano dall'obiettivo del 75% fissato dalla strategia *Europa 2020*, che resta, allo stato, un *target* difficilmente conseguibile.

Allo stesso modo il tasso di disoccupazione nell'Unione europea pur essendo diminuito fino al 7,7% nel 2017, è rimasto ancora al di sopra del 7% registrato nel 2008, con alcuni Paesi, tra cui l'Italia, in cui tale tasso si è attestato, in modo preoccupante, ad almeno 5 punti percentuali al di sopra del livello precedente alla crisi.

In tali Paesi la disoccupazione ha coinvolto soprattutto i giovani nella fascia al di sotto dei 25 anni, che dunque sono stati una delle categorie maggiormente esposte alla precarietà del mercato del lavoro.

La relazione ha rilevato anche come le difficoltà a trovare lavoro e a sfuggire alla povertà comportino forti fenomeni migratori dalle regioni più depresse verso quelle più ricche, con

---

<sup>355</sup> Cfr. Commissione europea, *La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro. Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, settembre 2017, pag. 54 e ss.

variazioni demografiche consistenti, che hanno messo sotto pressione le infrastrutture e i servizi pubblici, specie nei grandi agglomerati urbani.

In questi ultimi, sebbene vi siano state maggiori opportunità di lavoro, sono aumentate comunque anche le sacche di povertà, nonché le problematiche legate all'inquinamento atmosferico, con tutti i suoi effetti nocivi sulla salute umana.

A ciò si aggiunge un dato demografico preoccupante: nel 2015, per la prima volta, è stato censito che nell'Unione europea il numero dei decessi ha superato le nascite; tale fattore, in uno con le migrazioni e la mobilità nelle aree densamente abitate, ha acuitizzato i problemi di vasti territori, soprattutto rurali, in cui si è assistito a un costante e inesorabile spopolamento.

Sul versante delle politiche nazionali in favore della coesione<sup>356</sup> la Commissione rileva che se da un lato i bilanci nazionali hanno visto migliorare considerevolmente i propri saldi, con una sostanziale riduzione dei disavanzi, dall'altro ciò non ha comportato, parallelamente alla ripresa economica, l'aumento degli investimenti pubblici, soprattutto per i Paesi dell'Unione maggiormente colpiti dalla crisi.

In particolare, il debito pubblico degli Stati membri ha iniziato tendenzialmente a diminuire, partendo da un picco dell'87%, ma rimanendo ancora molto al di sopra del livello del 58% registrato nel 2007.

Le esigenze di bilancio hanno compromesso in molti Paesi dell'Unione gli investimenti pubblici, scesi dal 3,4% del PIL nel 2008 al 2,7% nel 2016.

Inoltre, secondo la Commissione, in diversi Stati membri la riduzione delle spese a favore della crescita è stata cospicua e potrebbe compromettere a lungo andare la possibilità di colmare le disparità esistenti nel prossimo futuro, dal momento che la maggior parte di essi ha un PIL *pro capite* inferiore alla media dell'UE.

Questo dato si spiega sia come conseguenza del progressivo calo della spesa pubblica nel suo complesso a partire dal 2010 e sia per il fatto che le finanze pubbliche dei suddetti Paesi hanno dovuto far fronte ai più alti livelli di spesa sociale e di interessi sul debito.

Ciò è stato particolarmente vero per Stati membri come l'Italia che avendo un consistente *stock* di debito pubblico hanno dovuto fare i conti con una dura stagione di *spending review*, che ha avuto riflessi non di poco conto anche sui divari regionali già esistenti<sup>357</sup>.

---

<sup>356</sup> Cfr. Commissione europea, *La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro. Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, settembre 2017, pag. 164 e ss.

<sup>357</sup> Sul caso dell'Italia cfr. GIANNOLA A. – PADOVANI R. – PETRAGLIA C., *Spending review e divari regionali in Italia*, in *Economia Pubblica – The Italian Journal of Public Economics*, n. 1/2015, pag. 129 e ss.

Inoltre, la Commissione ha evidenziato come in tutta l'Unione, negli ultimi anni, è fortemente cambiata anche la modalità di gestione degli investimenti pubblici. Essa risulta fortemente accentrata nelle mani dei Governi centrali: infatti, mentre vent'anni fa la quota gestita dai governi subnazionali (regioni, province, comuni ecc.) superava il 60%, attualmente essa si è ridotta a circa il 50%.

Comunque, secondo la relazione della Commissione, proprio a fronte delle carenze degli investimenti pubblici nazionali è emersa l'importanza del ruolo della quota cofinanziata dall'Unione in favore della politica regionale<sup>358</sup>.

In tal senso i fondi strutturali hanno assunto nel periodo *post* crisi una fondamentale funzione anticiclica nel prevenire una ulteriore riduzione degli investimenti pubblici.

Anzi, in molti Paesi, i fondi SIE sono diventati una fondamentale ed essenziale fonte di finanziamento per gli investimenti, anche tenuto conto che, nel periodo di recessione economica, l'Unione ha aumentato i suoi i tassi di cofinanziamento proprio allo scopo di ridurre, negli Stati membri in maggiore difficoltà (si veda il caso dell'Italia), l'importo del cofinanziamento nazionale per i programmi della politica di coesione.

Così, secondo le stime della Commissione, gli stanziamenti del FESR e del Fondo di coesione, nel periodo 2015-2017 hanno coperto in media complessivamente l'8,5% degli investimenti di fondi pubblici nell'Unione europea.

Tale percentuale sale al 41% se si considera la media dei Paesi dell'UE-13<sup>359</sup>.

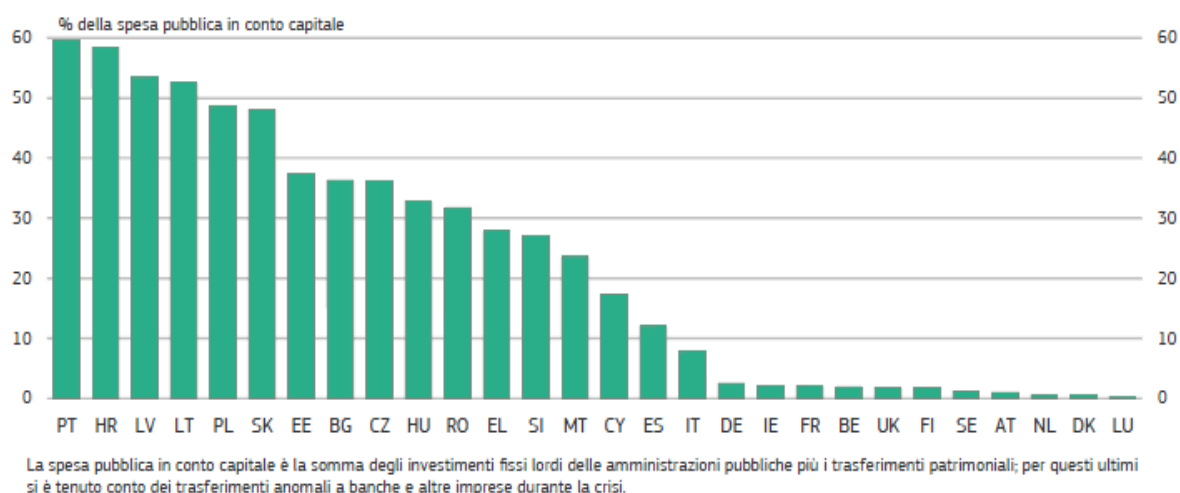
Per alcuni Paesi (in particolare, Portogallo, Croazia, Lettonia e Lituania) la percentuale degli investimenti europei ha superato addirittura il 50%, mentre per l'Italia essa si è attestata intorno alla media UE, come può notarsi dal *grafico n. 2* che segue.

---

<sup>358</sup> Cfr. Commissione europea, *La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro. Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, settembre 2017, pag. 176 e ss.

<sup>359</sup> Per UE-13 la Commissione intende gli Stati membri che hanno aderito all'Unione europea nel 2004 e nel 2007, cioè Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Romania, Slovenia, Slovacchia, più la Croazia entrata nell'UE nel 2013.

## Grafico n. 2 - Stanziamenti FESR e Fondo di coesione 2015-2017



Fonte: Commissione europea, *La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro. Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, settembre 2017 - Piattaforma dati aperti, Eurostat - Statistiche del settore pubblico.*

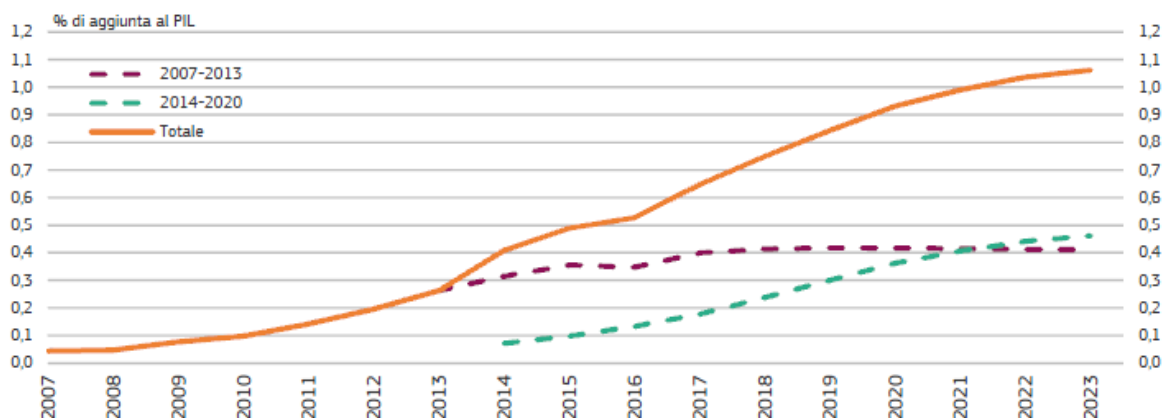
Allo stesso modo è stato valutato in modo positivo l'impatto macroeconomico della politica regionale sul PIL dell'Unione nel periodo 2007-2023.

Secondo la Commissione, infatti, in termini generali l'aumento della ricchezza si consolida via via nel tempo e continua a prodursi anche molto tempo dopo la conclusione dei programmi<sup>360</sup>.

Entro il 2023, a conclusione dei due cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, è stato stimato, pertanto, che, grazie agli investimenti della politica di coesione, il PIL dell'UE sarà più alto nel suo complesso dell'1%, come rappresentato nel *grafico n. 3* che segue.

<sup>360</sup> Cfr. Commissione europea, *La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro. Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, settembre 2017*, pag. 185 e ss. In particolare, secondo la Commissione «Nel breve periodo, una parte sostanziale di tale impatto è da attribuire all'aumento della domanda generato dalla spesa supplementare, in parte compensato dall'aumento dei salari e dei prezzi. Nel medio e lungo periodo, gli effetti degli investimenti della politica di coesione in termini di miglioramento della produttività — i cosiddetti effetti sul lato dell'offerta — si concretizzano e fanno aumentare il potenziale produttivo, riducendo al contempo la pressione inflazionistica».

**Grafico n. 3 - Impatto della politica di coesione sul PIL dell'UE, 2007-2023**



Fonte: Commissione europea, *La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro. Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, settembre 2017.*

Secondo la Commissione l'impatto macroeconomico della politica regionale risulta essere più forte nei Paesi maggiormente beneficiari dei fondi strutturali per la coesione, come ad esempio è avvenuto nel 2015 (al termine del ciclo 2007-2013) nei Paesi dell'UE-12<sup>361</sup>, che hanno avuto un incremento complessivo medio del PIL del 2,8%. Addirittura alcuni Paesi, nello stesso periodo, hanno registrato un incremento molto significativo del valore della propria ricchezza nazionale, come la Lettonia e l'Ungheria, con percentuali rispettivamente del 3,9% e del 3,6%.

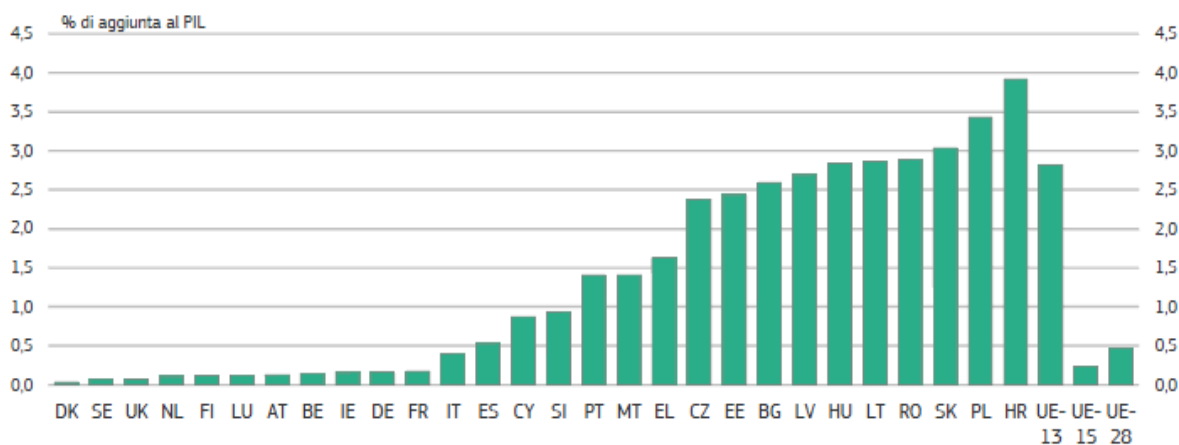
Nel 2023 (al termine del ciclo 2014-2020), come dimostra il *grafico n. 4* che segue, la Commissione ha stimato risultati sostanzialmente analoghi, con impatti rilevanti della politica regionale sul PIL soprattutto nei Paesi percettori netti dei fondi strutturali, come Croazia (che sfiora ancora il +4%) Polonia (+3,4%), Slovacchia (+3%) e Romania (+2,9%). L'impatto di tali politiche è ritenuto positivo, seppure in modo marginale, anche negli Stati membri contributori netti del bilancio dell'Unione (Germania, Regno Unito, Francia, Italia, ecc.), i quali beneficeranno, secondo la Commissione, degli effetti positivi degli investimenti sostenuti con le risorse europee per la coesione nelle aree maggiormente depresse.

Essi, infatti, si avvantaggeranno di un effetto leva, sia in modo diretto, attraverso la vendita di beni d'investimento, sia in modo indiretto, attraverso un reddito più elevato e quindi un

<sup>361</sup> Per UE-12 la Commissione intende gli Stati membri che hanno aderito all'Unione europea nel 2004 e nel 2007, cioè Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Romania, Slovenia, Slovacchia.

aumento degli scambi commerciali, fruendo, in entrambi i casi, di una positiva ricaduta anche sulle loro economie domestiche<sup>362</sup>.

**Grafico n. 4 - Impatto programmazione 2014-2020 sul PIL degli Stati membri, 2023**



Fonte: Commissione europea, *La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro. Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, settembre 2017 - Modello macroeconomico QUEST.*

Facendo una proiezione ancora più lunga, la Commissione ha stimato che nel 2030, dieci anni dopo la fine del periodo di programmazione 2014-2020, l'impatto delle politiche di coesione sarà pari a circa 2,7 volte il denaro speso nell'UE-13<sup>363</sup> e a 2,4 volte quello speso nell'UE-15<sup>364</sup> e, pertanto, computando i diciassette anni del periodo 2014-2030, «queste cifre corrispondono a un rendimento medio annuo di circa il 6% nell'UE-13 e del 5% nell'UE-15». Tali dati, secondo le valutazioni finali della Commissione, costituiscono «un buon rapporto costi-benefici per una politica che, oltre a benefici puramente finanziari, genera effetti sociali sotto forma di benefici

<sup>362</sup> Cfr. Commissione europea, *La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro. Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, settembre 2017, pag. 186.* In particolare, secondo la Commissione «Entro il 2023, si calcola che nei paesi che non rientrano nell'obiettivo coesione l'impatto dei programmi del periodo 2007-2013 sul PIL sarà pari allo 0,12%, un quarto del quale è dovuto alle ricadute positive derivanti dalla spesa dei paesi beneficiari del Fondo di coesione. Questo effetto è particolarmente evidente negli Stati membri che hanno forti legami commerciali con i paesi della coesione (Austria e Germania) o una forte apertura al commercio in generale (Irlanda e Lussemburgo). In Austria e Lussemburgo, più della metà dell'impatto della politica è dovuto agli investimenti realizzati nei paesi della coesione».

<sup>363</sup> Vedi nota n. 359.

<sup>364</sup> Per UE-15 la Commissione intende gli Stati membri fondatori dell'Unione ovvero Belgio, Germania, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, più Danimarca, Irlanda, Regno Unito, Grecia, Spagna, Austria, Portogallo, Svezia e Finlandia.



*ambientali non quantificabili e altri benefici che migliorano la qualità della vita e la sostenibilità dello sviluppo»<sup>365</sup>.*

## **2.1. Segue... La rilevanza della qualità della *governance* e delle istituzioni.**

Dalla settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale emerge chiaramente, tra gli altri, un dato, che appare particolarmente significativo.

Da sole le risorse della politica regionale non possono essere sufficienti a promuovere un adeguato sviluppo delle aree maggiormente in difficoltà, perché occorre la compresenza di un ulteriore elemento, che la Commissione ritiene fondamentale, per rendere concretamente efficaci le politiche strutturali dell'Unione.

Si tratta della qualità della *governance* e delle istituzioni.

Infatti, anche secondo alcuni recenti studi condotti sul tema, una scarsa qualità delle istituzioni di governo ostacola la crescita economica, riduce la redditività degli investimenti pubblici, indebolisce la competitività regionale, pone un freno all'innovazione e al potenziale imprenditoriale, minacciando altresì l'inclusione e la partecipazione al processo politico<sup>366</sup>.

Per la Commissione sono di alta qualità quelle istituzioni nelle quali vi è «*assenza di corruzione, un approccio concreto alla politica sulla concorrenza e gli appalti, un efficace quadro giuridico e un sistema giudiziario indipendente ed efficiente. [...] forte capacità istituzionale e amministrativa, che riduce gli oneri amministrativi e migliora la qualità della legislazione*»<sup>367</sup>.

Secondo la Commissione la qualità della *governance* e delle istituzioni è una premessa fondamentale affinché prosperità, benessere e coesione territoriale nell'Unione migliorino in modo sostenibile.

---

<sup>365</sup> Cfr. Commissione europea, *La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro. Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, settembre 2017, pag. 187.

<sup>366</sup> Cfr. CHARRON N. – DIJKSTRA L. – LAPUENTE V., *Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States*, in *Regional Studies*, n. 48/2014, pag. 68 e ss.; RODRÍGUEZ-POSE A. - GARCILAZO E., *Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions*, in *Regional Studies*, n. 49(8)/2015, pag. 1274 e ss.; RODRÍGUEZ-POSE A. - DI CATALDO M., *Quality of government and innovative performance in the regions of Europe*, in *Journal of Economic Geography*, n. 15(4)/2015, pag. 673 e ss.; NISTOTSKAYA M. - CHARRON N. - LAPUENTE V., *The wealth of regions: quality of government and SMEs in 172 European regions*, in *Environment and Planning C: Government and Policy*, n. 33(5)/2015, pag. 1125 e ss.; CRESCENZI R. - DI CATALDO M. - RODRÍGUEZ-POSE A., *Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment in European regions*, in *Journal of Regional Science*, n. 56(4)/2016, pag. 555 e ss.

<sup>367</sup> Cfr. Commissione europea, *La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro. Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, settembre 2017, pag. 136.

In merito, la relazione prende innanzitutto in esame i dati che la Banca mondiale pubblica per indicare la qualità delle istituzioni e che fanno riferimento a valori quali responsabilità, stabilità politica, efficacia di governo, qualità della normativa, fiducia nelle istituzioni, assenza di violenza e controllo della corruzione.

Secondo tali dati nel 2015, Danimarca, Paesi Bassi, Finlandia e Svezia sono risultati essere i Paesi dell'Unione con i governi più efficienti, mentre nelle ultime posizioni della classifica si piazzano Italia, Grecia, Bulgaria e Romania<sup>368</sup>.

La Commissione ha rilevato, altresì, come la qualità della *governance* è estremamente variegata, con differenze notevoli anche all'interno dei diversi Paesi considerati, perché essa riflette le modalità di attuazione delle normative nazionali e i diversi livelli di efficienza fra le autorità regionali e locali.

Nello specifico, per tenere conto di queste differenze, la Commissione si è avvalsa dei dati dell'*European Quality of Government Index 2017 (EQI)*<sup>369</sup>, realizzato dal *Gothenburg Institute of Quality of Government*<sup>370</sup>, il quale misura la percezione dei cittadini sulla qualità di governo nei diversi contesti territoriali considerati.

I dati di tale rilevazione sono riassunti graficamente nella *cartina n. 1* che segue.

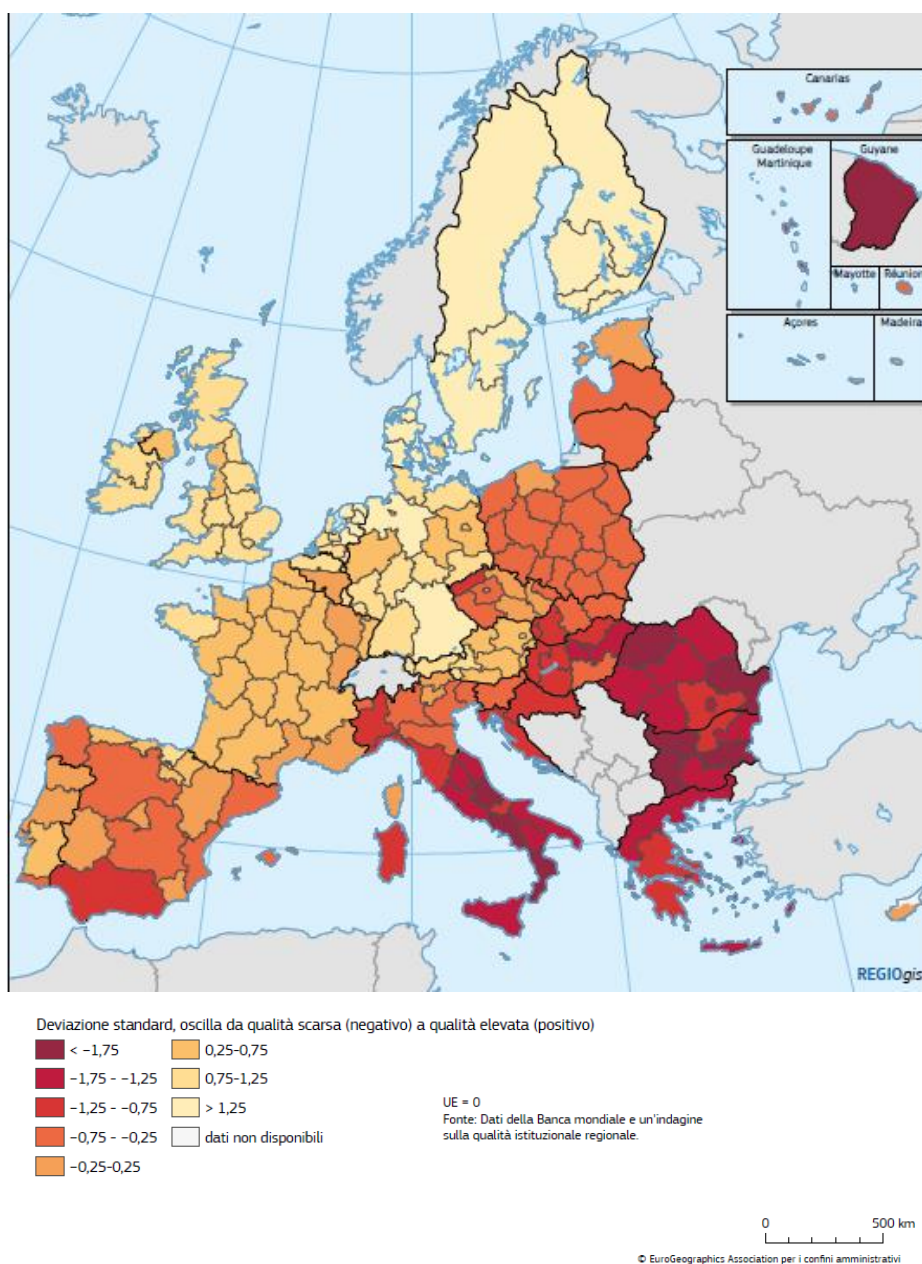
---

<sup>368</sup> Cfr. Commissione europea, *La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro. Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, settembre 2017, pag. 137.

<sup>369</sup> In particolare, l'EQI è il risultato di un'indagine sulla percezione dei cittadini rispetto ai servizi resi a livello nazionale e periferico del settore pubblico (istruzione, assistenza sanitaria, forze dell'ordine). Con tale indice viene misurato, sulla base delle esperienze personali dei cittadini, la qualità dei servizi pubblici, la loro accessibilità, l'imparzialità della pubblica amministrazione, la mancanza di fenomeni corruttivi ecc.

<sup>370</sup> L'Istituto è stato fondato nel 2004 ed è un centro di ricerca indipendente all'interno del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Göteborg. Si occupa di ricerche sulle cause, le conseguenze e sulla natura della qualità della *governance* nelle regioni europee, analizzando i fattori che contribuiscono a mantenere le istituzioni governative di alta qualità e su come la qualità di tali istituzioni influenzi la politica pubblica e le condizioni socio-economiche nelle aree interessate.

**Cartina n. 1 - Indice europeo sulla qualità istituzionale, 2017**



*Fonte: Commissione europea, La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro. Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, settembre 2017*

Da tale analisi emerge che, mentre i cittadini di Svezia, Finlandia, Danimarca, Paesi Bassi e Germania hanno espresso i giudizi più positivi sulla qualità e l'imparzialità dell'istruzione, dell'assistenza sanitaria e delle forze dell'ordine, i cittadini di Romania, Bulgaria e Italia hanno espresso le valutazioni più negative sui medesimi indicatori.

Se si guarda, invece, all'interno dei singoli Stati membri si riscontrano variazioni molto rilevanti nei giudizi resi a seconda delle regioni considerate e ciò avviene, in particolare, in Spagna, Italia, Belgio, Romania, Bulgaria, Ungheria e Repubblica Ceca.

Ciò, secondo la Commissione, è la dimostrazione che la qualità dei servizi forniti a livello locale può variare notevolmente sia nei Paesi in cui le regioni sono relativamente autonome dal punto di vista politico e amministrativo (Spagna, Italia e Belgio) e sia nei Paesi dove invece vi è una più marcata centralizzazione degli apparati burocratici (Romania, Bulgaria, Ungheria e Repubblica Ceca).

Tuttavia il dato che più di tutti appare essere rilevante è che la qualità del governo e delle istituzioni sembra essere il principale ostacolo allo sviluppo delle regioni che registrano tassi di crescita costantemente bassi nel tempo<sup>371</sup>.

Secondo la Commissione, infatti, i risultati dell'EQI 2017 per Italia, Grecia e Spagna, dimostrerebbero che alcune regioni meno favorite di questi Paesi potrebbero essere bloccate in una “trappola”, in cui la bassa qualità amministrativa non consente di far decollare la crescita.

In particolare, per l'Italia, questa situazione sembra emergere in modo preoccupante per le regioni del Centro-Sud del Paese.

Allo stesso modo effetti analoghi potrebbero prodursi, nel prossimo futuro, anche nelle regioni orientali dell'Unione, come in Bulgaria e Romania, dove, sebbene si sia registrata una crescita relativamente elevata nell'ultimo decennio, la scarsa qualità del governo potrebbe a lungo andare frenare lo sviluppo e la transizione verso un'economia a più alto valore aggiunto.

In definitiva, sul punto, la Commissione, anche paragonando le rilevazioni precedenti del *Gothenburg Institute of Quality of Government* risalenti al 2013, conclude che per avere un miglioramento della *governance* laddove è necessario occorrerà del tempo, lavorando a tutti i livelli dell'amministrazione per realizzare quelle condizioni essenziali per ottimizzare l'organizzazione e la qualità delle istituzioni pubbliche.

In tal senso, appare indubbio che migliorando la qualità delle istituzioni si amplificherebbe anche l'impatto della politica di coesione, soprattutto se essa sarà accompagnata dall'adozione di riforme strutturali volte a migliorare la concorrenza, l'imprenditorialità, il mercato del lavoro, l'istruzione, la formazione delle competenze e i sistemi di protezione sociale.

In tal modo sarebbe possibile conseguire una crescita maggiormente stabile e duratura creando i presupposti e le condizioni per uno sviluppo sostenibile e una maggiore produttività e occupazione.

---

<sup>371</sup> Cfr. Commissione europea, *La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro. Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, settembre 2017, pag. 139.

### **3. I risultati di alcune recenti valutazioni indipendenti sull'impatto della politica di coesione. La dimensione europea: l'influenza della diversa intensità del sostegno finanziario, del capitale territoriale e della maggiore complessità della politica regionale.**

Come anticipato nella premessa di questo capitolo delle recenti analisi indipendenti sugli effetti della politica regionale dell'Unione europea sono state raccolte dall'Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica, in una pubblicazione dal titolo “*L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*”<sup>372</sup>.

Si tratta di un'interessante selezione di alcuni lavori che hanno ad oggetto l'eterogeneità degli effetti dei fondi strutturali sulla crescita, sia nella dimensione europea che in quella nazionale.

Tali analisi, ponendo l'accento su alcune criticità del sistema, tentano di mettere in luce, ognuno nel proprio ambito di indagine, in quali casi e per quali motivi, l'azione dei fondi strutturali è risultata particolarmente efficace o viceversa di scarso impatto.

Di seguito si propone l'analisi degli spunti più interessanti che sono emersi nell'ambito di alcuni degli studi contenuti nella suddetta raccolta.

Con riguardo alla dimensione europea, un primo studio<sup>373</sup> si concentra, in particolare, su uno degli elementi che determinano la forte eterogeneità dell'impatto della politica regionale nei diversi territori dell'Unione.

In merito, va premesso che la diversa efficacia della politica regione dell'UE è normalmente ricollegata dalla letteratura in materia a diversi fattori, ovvero alla qualità della *governance*, alle caratteristiche dell'intervento, alle specificità strutturali territoriali, alle peculiarità di contesto (quali la capacità istituzionale, la cultura sociale, gli specifici obiettivi della programmazione ecc.)<sup>374</sup>.

---

<sup>372</sup> Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, luglio 2018. Il documento è stato redatto in collaborazione con l'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe) e IFEL-Fondazione ANCI.

<sup>373</sup> Cfr. CERQUA A. – PELLEGRINI G., *Gli effetti della politica regionale dell'UE sulla crescita delle regioni europee: stiamo spendendo troppo?*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 14 e ss. In particolare, l'analisi condotta dagli autori è volta a valutare l'impatto dei fondi strutturali sulla crescita economica regionale dal 1994 al 2006.

<sup>374</sup> Sul punto, tra gli altri, BECKER S.O. – EGGER P.H. – VON EHRLICH M., *Absorptive capacity and the growth and investment effects of regional transfers: a regression discontinuity design with heterogeneous treatment effects*, in *American Economic Journal - Economic Policy*, n. 5(4)/2013, pag. 29 e ss.; RODRÍGUEZ-POSE A. - GARCILAZO E., *Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions*, in *Regional Studies*, n. 49(8)/2015, pag. 1274 e ss.

Lo studio in parola si focalizza invece sulla diversa intensità del sostegno finanziario tra le regioni, chiedendosi se, a fronte di un aumento delle risorse dei fondi strutturali su un determinato territorio, aumenti in maniera speculare anche l'impatto della stessa politica di coesione.

Il lavoro evidenzia che sussiste una consistente variabilità *pro capite* delle risorse a seconda del territorio considerato e ciò non solo tra le regioni "Convergenza" e "non Convergenza"<sup>375</sup>, ma anche all'interno delle regioni "Convergenza" e, talvolta, tra province diverse della medesima regione.

Ad esempio, le regioni "Convergenza" a più alta intensità di trattamento hanno ricevuto fondi *pro capite* fino a 11 volte più elevati di quelle a bassa intensità di trattamento.

È certo che la diversa intensità dei trasferimenti – tra le regioni e le diverse realtà territoriali – sia uno dei principali fattori sottostanti la variabilità dell'impatto della politica di coesione. Tuttavia l'analisi in commento mette in risalto che esiste un livello *pro capite* massimo auspicabile di finanziamento delle politiche di coesione oltre il quale gli effetti delle stesse sul PIL diventano statisticamente trascurabili o addirittura nulli.

Questo livello viene stimato dagli autori in circa 305/340 euro *pro capite*: oltre questa soglia l'efficienza marginale dei trasferimenti è negativa e dunque sarebbe auspicabile che le risorse eccedenti siano destinate ad altre regioni svantaggiate, sovvenzionate in misura minore, ma dotate di adeguato capitale umano e capacità di *governance* per un loro migliore e più produttivo impiego.

L'analisi in definitiva mostra che esistono spazi per allocare in maniera più funzionale i finanziamenti dei fondi strutturali trasferendo una parte delle risorse attribuite alle regioni in cui l'intensità delle erogazioni è superiore al livello auspicabile in favore di quelle destinatarie di minori sovvenzioni.

In particolare, una redistribuzione delle risorse che coinvolga quel 5/7% delle regioni in cui l'intensità dei finanziamenti supera la soglia massima auspicabile, in favore delle regioni meno sviluppate e sovvenzionate sotto tale soglia, potrebbe realizzare una maggiore convergenza e rendere più effettivo l'impatto delle politiche di coesione<sup>376</sup>.

Un'altra interessantissima analisi, sempre riguardante la dimensione europea, ha ad oggetto l'indagine condotta sull'incidenza del c.d. capitale territoriale nell'impatto delle

---

<sup>375</sup> Per regioni "Convergenza" gli autori fanno riferimento alle regioni che beneficiano delle risorse dell'obiettivo "Convergenza", mentre per regioni "non Convergenza" alle regioni che beneficiano delle risorse degli altri obiettivi della programmazione.

<sup>376</sup> Cfr. CERQUA A. – PELLEGRINI G., *Gli effetti della politica regionale dell'UE sulla crescita delle regioni europee: stiamo spendendo troppo?*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 22 e ss.

politiche di coesione sulle aree beneficiarie dei fondi strutturali: lo scopo di tale ricerca è di mettere in evidenza il ruolo condizionante della “componente nazionale” della politica regionale dell’Unione<sup>377</sup>.

Per capitale territoriale si intende il complesso degli elementi — materiali e immateriali — di cui un determinato territorio è dotato, i quali possono costituire punti di forza o veri e propri vincoli per lo sviluppo dello stesso. Si tratta di fattori molto diversificati (umani, cognitivi, sociali, relazionali, infrastrutturali, produttivi, ambientali, insediativi ecc.), che interagiscono fra loro e che costituiscono quelle dotazioni basilari per lo sviluppo di una determinata area, città o regione<sup>378</sup>.

Esiste pertanto una complementarità tra la dotazione di capitale territoriale e la politica regionale dell’Unione europea.

Infatti un capitale territoriale equilibrato e ben radicato in tutte le sue componenti costituisce un elemento che favorisce e rafforza l’impatto della politica di coesione finalizzata alla crescita e rappresenta una dotazione strutturale che getta le basi per uno sviluppo territoriale di lungo periodo.

Lo studio in commento, infatti, mostra come le regioni maggiormente dotate di capitale territoriale siano tendenzialmente anche quelle che registrino risultati migliori sia in termini di PIL *pro capite* che di crescita.

Diversamente, nelle aree con più scarsa presenza di capitale territoriale, si registrano *performance* di efficacia delle politiche di coesione molto più limitate.

Tuttavia viene in rilievo come fondamentale ai fini dell’impatto della politica regionale non è tanto la dotazione assoluta di capitale territoriale, ma la tipologia di risorse territoriali posseduta in relazione alle finalità specifiche degli interventi da realizzare con i fondi strutturali.

In particolare, emerge come *«Le regioni che sono più dotate di elementi materiali tendono ad essere caratterizzate da una maggior efficacia delle politiche che agiscono sugli elementi immateriali, e viceversa.*

---

<sup>377</sup> Cfr. FRATESI U. – PERRUCA G., *Politiche di coesione europee e capitale territoriale in un approccio sistemico*, in *L’impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 41 e ss. L’analisi prende a riferimento il periodo di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006.

<sup>378</sup> Sulla definizione di capitale territoriale cfr. CAMAGNI R., *Territorial capital and regional development*, in Capello, R. - Nijkamp, P. (a cura di), *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, 2009, pag. 118 e ss.

*Politiche sugli elementi intangibili, al contrario, tendono ad essere meno efficaci in contesti ricchi di risorse territoriali di tipo immateriale»<sup>379</sup>.*

Pertanto, alla luce di tali evidenze, i *policy maker* dovrebbero adottare politiche pubbliche in linea con tali complementarità territoriali e ciò vale ancor di più per le politiche di coesione<sup>380</sup>.

In particolare, nel caso delle regioni con un'elevata dotazione di capitale territoriale, i finanziamenti dovrebbero essere concentrati negli ambiti in cui le suddette regioni sono (in termini relativi) più deboli, al fine di massimizzare l'impatto degli investimenti.

Parallelamente, nelle regioni più povere di capitale territoriale, i risultati dello studio non suggeriscono una riduzione delle risorse, ma al contrario, un loro rafforzamento, al fine di potenziare il capitale territoriale esistente per favorire, nel lungo periodo, anche la crescita economica di queste aree<sup>381</sup>.

Una diversa prospettiva di studio riguarda, invece, specificamente l'eterogeneità degli impatti che la politica di coesione ha generato nei diversi Paesi oggetto di indagine e, in particolare, gli effetti che si sono prodotti su crescita e occupazione per Germania, Italia, Regno Unito e Spagna<sup>382</sup>.

Tale ricerca si pone l'obiettivo di comprendere in che modo l'impatto economico della politica regionale varia nelle aree più svantaggiate dei suddetti Paesi e se, e in che misura, essi ne traggono un qualche beneficio.

La premessa di tale analisi è che nel corso del tempo le fonti di eterogeneità della politica regionale si sono moltiplicate.

È aumentata innanzitutto, con l'allargamento dell'Unione fino a 28 Stati, non solo la dotazione delle risorse strutturali, ma anche l'estensione territoriale della copertura regionale della politica.

---

<sup>379</sup> Cfr. FRATESI U. – PERRUCA G., *Politiche di coesione europee e capitale territoriale in un approccio sistemico*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 53.

<sup>380</sup> Cfr. ZASADA I. – REUTTER M. – PIORR A. – LEFEBVRE M. – Y PALOMA S.G., *Between capital investments and capacity building - Development and application of a conceptual frame-work towards a place-based rural development policy*, in *Land Use Policy*, n. 46/2015, pag. 178 e ss.

<sup>381</sup> Cfr. FRATESI U. – PERRUCA G., *Politiche di coesione europee e capitale territoriale in un approccio sistemico*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 53.

<sup>382</sup> Cfr. CRESCENZI R. – GIUA M., *Politica di coesione in Europa: a quali Paesi conviene? Un confronto di evidenze controfattuali per Germania, Italia, Regno Unito e Spagna*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 57 e ss. In particolare, l'analisi è focalizzata sugli effetti della politica di coesione 2000-2006, sia fino al 2008 (prima della crisi), che negli anni immediatamente successivi (contributo alla ripresa).



Ancora, sono incrementati notevolmente gli obiettivi perseguiti dall'Unione (si pensi alla strategia *Europa 2020*), nonché la complessità della programmazione e delle modalità di finanziamento, che richiedono maggiori competenze organizzative e gestionali dei programmi.

A ciò si aggiunge che una politica di coesione *place-based*, come quella attualmente in essere e che trae origine dal c.d. "Rapporto Barca"<sup>383</sup>, richiede modelli di intervento differenziati a seconda delle esigenze territoriali emergenti e implica negoziati più complessi e articolati per dare adeguato spazio al partenariato pubblico e privato.

Inoltre, si segnala chiaramente come tra i diversi Stati membri e tra le diverse regioni considerate (anche all'interno degli stessi Paesi), vi siano condizioni macroeconomiche, istituzionali e di *governance* molto differenziate, che incidono sull'implementazione e l'attuazione della programmazione e, per di più, sussistono tra i suddetti Stati sensibilità diverse nei confronti dell'Unione europea e delle sue politiche, vissute, a seconda dei casi, come vincoli o come opportunità.

Considerati tali elementi di complessità e attraverso una metodologia di indagine controfattuale<sup>384</sup>, la ricerca rileva come la politica di coesione, sebbene abbia esercitato in generale un impatto positivo e significativo sulla crescita economica e l'occupazione dell'Unione, funziona in modo diverso negli Stati membri, con impatti e un'efficacia diversificata e non equamente distribuita per ognuno dei Paesi presi a riferimento<sup>385</sup>.

Infatti, risulta che la crescita regionale maggiore generata dalla politica di coesione si è concentrata a vantaggio della Germania, mentre gli impatti più rilevanti sull'occupazione regionale sono riferibili al Regno Unito.

Deludenti sono invece le *performance* degli Stati membri dell'Europa meridionale.

In particolare, la Spagna pur registrando una sensibile crescita del PIL non ha beneficiato di significativi impatti sull'occupazione.

---

<sup>383</sup> Cfr. BARCA F., *An agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, Independent Report prepared at the request of Danuta Hubner, the Commissioner for Regional Policy*, aprile 2009.

<sup>384</sup> Si tratta di una metodologia di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche per cui un determinato effetto viene definito come differenza tra ciò che è accaduto dopo l'attuazione di una politica (situazione fattuale) e ciò che sarebbe accaduto se quella stessa politica non fosse stata realizzata (situazione controfattuale).

<sup>385</sup> Cfr. CRESCENZI R. – GIUA M., *Politica di coesione in Europa: a quali Paesi conviene? Un confronto di evidenze controfattuali per Germania, Italia, Regno Unito e Spagna*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 62 e 63.

Diversamente, attraverso i finanziamenti della politica di coesione, le regioni italiane hanno ottenuto migliori risultati occupazionali nel periodo *pre*-crisi, ma gli effetti sul mercato del lavoro sono stati solo temporanei e non sono andati oltre il suddetto periodo.

Lo studio in esame cerca anche di comprendere quali sono le ragioni di fondo che svolgono un ruolo chiave nel determinare il successo o l'insuccesso dell'impatto della politica di coesione nei diversi Paesi considerati, al fine di fare emergere quali fattori della "componente nazionale" appaiono essere determinanti in un senso o nell'altro<sup>386</sup>.

In particolare, sono messe a confronto la composizione della spesa per area di intervento della politica di coesione (imprese, energia, ambiente, risorse naturali, risorse umane e infrastrutture sociali, ricerca, innovazione e ICT, infrastrutture di trasporto ecc.) con le condizioni macroeconomiche (debito pubblico, spesa pubblica, spesa in *welfare*, disoccupazione di lungo periodo), la qualità istituzionale (assenza di corruzione e capitale umano) e i sentimenti europei (fiducia nell'Unione europea e nel Governo nazionale).

Da tale rilevazione emerge che il successo della politica di coesione per le regioni tedesche può essere ricondotto alla forte *leadership* del Paese nell'ambito delle istituzioni europee, che ha permesso di allineare le scelte della politica regionale dell'Unione alle esigenze dei propri territori svantaggiati, unitamente ad alcune oculate scelte strategiche di investimento delle risorse strutturali (ad esempio, investendo il 15% dei finanziamenti europei sull'innovazione, la ricerca e le nuove tecnologie già nel ciclo di programmazione 2000-2006, anticipando una tendenza che prenderà piede solo nel successivo periodo 2007-2013). A ciò, si aggiungono un quadro macroeconomico solido e una qualità istituzionale eccellente, che favoriscono l'implementazione e il raggiungimento degli obiettivi della politica regionale.

Sulla stessa scia si pone l'esperienza del Regno Unito, che facendo perno sulla qualità dei propri fondamentali macroeconomici e su un buon apparato istituzionale, ha concentrato le risorse disponibili della politica di coesione su un numero circoscritto di assi prioritari. In particolare, tale Paese ha puntato sul sostegno del mercato del lavoro e delle imprese (investendo in quest'ultimo settore quasi il 50% delle risorse) ottenendo, nel periodo considerato, ottimi risultati sul piano occupazionale con circa 250.000 posti di lavoro in più. Al contrario, in Spagna l'impatto delle politiche di coesione non sono state positive nel periodo *post*-crisi, nonostante le cospicue risorse europee impiegate.

---

<sup>386</sup> Cfr. CRESCENZI R. – GIUA M., *Politica di coesione in Europa: a quali Paesi conviene? Un confronto di evidenze controfattuali per Germania, Italia, Regno Unito e Spagna*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 63 e ss.

Probabilmente tale Stato membro ha pagato, come dimostrerebbero anche altri studi<sup>387</sup>, uno sbilanciamento eccessivo degli investimenti a favore delle infrastrutture di trasporto (a discapito della ricerca e innovazione e delle risorse umane e dei servizi sociali) non intercettando i bisogni reali delle aree più svantaggiate, dove si sono registrate forti disuguaglianze tra la popolazione e alti tassi di disoccupazione soprattutto giovanile.

Anche in Italia la situazione non appare rosea, in quanto le scelte della programmazione dei fondi strutturali si mostrano frammentate con un alto grado di dispersione delle spese per settore e, dunque, poco concentrate sugli assi strategici che potrebbero garantire una crescita più duratura nel lungo periodo.

In particolare, in tema di lavoro *«le evidenze sul caso italiano sembrano sostenere l'idea della politica di coesione come mezzo per mantenere un'occupazione a bassa produttività nel Mezzogiorno, un modello che con la Crisi diviene del tutto insostenibile»*<sup>388</sup>.

A ciò si aggiungono condizioni macroeconomiche sfavorevoli, se non addirittura penalizzanti, con un debito pubblico particolarmente preoccupante e con una qualità istituzionale fortemente deficitaria e poco organizzata, che contribuiscono a minare l'efficacia dell'impatto della politica regionale sulle aree maggiormente svantaggiate del Paese.

Alla luce di tali eterogeneità di impatto della politica regionale dell'Unione, lo studio conclude che occorrerebbe affiancare all'approccio *place-based* un approccio *nation-based* al fine di adeguare e adattare tale politica alle specifiche esigenze e agli obiettivi generali di ogni singolo Paese<sup>389</sup>.

Nello specifico questo nuovo approccio permetterebbe alle politiche strutturali dell'Unione di garantire un effettivo valore aggiunto rispetto alle politiche nazionali, assicurando altresì quella flessibilità necessaria degli interventi, che tenga in debito conto le condizioni macroeconomiche e le caratteristiche strutturali di ogni Stato membro.

---

<sup>387</sup> Cfr. CASTELLS-QUINTANA D. – RAMOS R. – ROYUELA V., *Income inequality in European Regions: Recent trends and determinants*, in *Review of Regional Research*, n. 35(2)/2015, pag. 123 e ss.

<sup>388</sup> Cfr. CRESCENZI R. – GIUA M., *Politica di coesione in Europa: a quali Paesi conviene? Un confronto di evidenze controfattuali per Germania, Italia, Regno Unito e Spagna*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 65.

<sup>389</sup> Cfr. CRESCENZI R. – GIUA M., *Politica di coesione in Europa: a quali Paesi conviene? Un confronto di evidenze controfattuali per Germania, Italia, Regno Unito e Spagna*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 66.

### 3.1 Segue ... La dimensione nazionale: l'effetto sostituzione dei fondi europei nella spesa per investimenti, la rilevanza della qualità istituzionale a livello locale e i riflessi degli altri fattori endogeni ed esogeni che incidono sulla politica di coesione.

Per quando riguarda più propriamente la dimensione nazionale, altri studi hanno messo in luce, secondo diverse prospettive, l'impatto comunque significativo che la politica di coesione europea ha avuto nel suo complesso sul PIL *pro capite* italiano.

Una prima ricerca ha posto in evidenza, però, che se ciò vale, di certo, per le risorse strutturali di provenienza europea, lo stesso non può dirsi per l'impatto dei fondi nazionali, i cui effetti appaiono al quanto modesti (fatta eccezione per i finanziamenti alle imprese)<sup>390</sup>.

In questo senso, emerge il ruolo fondamentale della *governance* europea nella programmazione della politica regionale che, sebbene sia ritenuta da più parti particolarmente complessa e dispendiosa, ha comunque garantito una maggiore efficacia degli interventi rispetto alla politica di coesione nazionale, caratterizzata da indirizzi non univoci, dalla mancata certezza di tempi, regole e dotazioni e, dunque, in ultima analisi, da una forte indeterminatezza circa l'effettiva realizzazione degli obiettivi programmati.

Tale studio ha altresì messo in risalto che nel triennio 2013-2015 la spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche nel Sud dell'Italia (ovvero i costi sostenuti dallo Stato per assicurare i bisogni primari dei cittadini – quali istruzione, sanità, *welfare*, assistenza ecc. – al netto della spesa per interessi) è stata mediamente all'anno pari a circa 209 miliardi di euro, contro i circa 480 miliardi di euro del Centro-Nord.

In particolare, se si guarda alla sola componente della spesa per investimenti, il Mezzogiorno ha beneficiato di 14,4 miliardi di euro all'anno, di cui 9,4 miliardi di euro provenienti dai fondi strutturali, dal cofinanziamento e dalle risorse per le aree sottoutilizzate.

Pertanto, la ricerca ha stimato che la spesa per investimenti aggiuntiva per le regioni meridionali è stata al quanto modesta, pari al solo 4,8% del totale della spesa pubblica dell'area e, dunque, appare difficile, come già sostenuto in dottrina<sup>391</sup>, che con tali esigue

---

<sup>390</sup> Cfr. COPPOLA G. - DESTEFANIS S. - MARINUZZI G. - TORTORELLA W., *L'impatto dei fondi UE e delle politiche nazionali sulla crescita regionale*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 66. L'analisi prende a riferimento tre cicli di programmazione dal 1994 al 2013.

<sup>391</sup> Si veda in particolare CANNARI L. – MAGNANI M. – PELLEGRINI G., *Critica della ragione meridionale. Il Sud e le politiche pubbliche*, Bari, 2010.

risorse si possa incidere in modo efficace sullo sviluppo e il sostegno dei territori maggiormente svantaggiati della penisola<sup>392</sup>.

Lo studio, in effetti, registra come nel nostro Paese, nel periodo considerato, si sia realizzato un effetto sostituzione tra fondi di provenienza europea e quelli di derivazione nazionali, in particolare per quanto riguarda il capitolo degli investimenti pubblici.

Tale effetto sostituzione va letto anche alla luce della maggiore stabilità della programmazione pluriennale dell'Unione rispetto alle politiche nazionali nei confronti delle fluttuazioni dell'economia.

Infatti, i fondi strutturali europei risultano essere tendenzialmente più rigidi dei fondi nazionali nei confronti degli *shock* ciclici, per cui a una repentina variazione del PIL, degli investimenti o del tasso di disoccupazione, non si registra parallelamente una variazione dell'assegnazione delle risorse.

Con riguardo invece agli aspetti quantitativi, l'analisi dei dati evidenzia l'impatto non trascurabile dei fondi strutturali sul PIL *pro capite* delle regioni del Mezzogiorno, il che suggerirebbe che un'integrazione delle risorse potrebbe notevolmente contribuire a ridurre il *gap* di sviluppo attualmente esistente con le regioni del Nord del Paese<sup>393</sup>.

Pertanto, in ultima analisi, una scelta orientata alla contrazione dei finanziamenti europei nella prossima programmazione *post* 2020, come quella paventata dalla Commissione europea in alcuni documenti programmatici<sup>394</sup>, potrebbe essere particolarmente penalizzante per la riduzione delle disparità attualmente esistenti tra regioni più sviluppate e regioni meno sviluppate.

---

<sup>392</sup> Cfr. COPPOLA G. - DESTEFANIS S. - MARINUZZI G. - TORTORELLA W., *L'impatto dei fondi UE e delle politiche nazionali sulla crescita regionale*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 68 e ss.

<sup>393</sup> Cfr. COPPOLA G. - DESTEFANIS S. - MARINUZZI G. - TORTORELLA W., *L'impatto dei fondi UE e delle politiche nazionali sulla crescita regionale*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag.74. In particolare, secondo gli autori prendendo a riferimento una media dei risultati della ricerca, «*il raddoppio, per esempio, del rapporto tra fondi strutturali e PIL accresce il PIL pro capite di stato stazionario dell'1,9% (2,3% con il cofinanziamento nazionale). Questo potrebbe sembrare poco rilevante rispetto a un divario del PIL pro capite tra il Nord e il Sud Italia che è ammontato negli ultimi anni a più di 40 punti percentuali. Si noti, tuttavia, che al momento i fondi strutturali (comprensivi dei cofinanziamenti nazionali) sono appena superiori all'1,5% del PIL nelle regioni del Mezzogiorno. Qualora, sempre a titolo esemplificativo, questo rapporto quintuplicasse raggiungendo livelli paragonabili a quelli che hanno caratterizzato di recente l'economia di altri paesi UE (come la Polonia), il divario di PIL pro capite tra Nord e Sud Italia – sempre in termini squisitamente quantitativi – potrebbe ridursi di circa 10 punti percentuali*».

<sup>394</sup> Tra gli altri, cfr. Commissione europea, *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE*, COM(2017) 358 del 28 giugno 2017. Sul punto si rinvia più diffusamente a quanto descritto nel quarto capitolo di questo lavoro.

Un'ulteriore ricerca, sempre con riguardo alla dimensione nazionale, si è concentrata sulla qualità istituzionale a livello locale come presupposto essenziale per il buon funzionamento delle politiche pubbliche<sup>395</sup>.

In sintesi, lo studio, in linea con alcune recenti analisi<sup>396</sup>, mette in evidenza che un'adeguata quantità di risorse impiegate è condizione necessaria, ma non sufficiente, a realizzare un efficace impatto delle politiche di coesione sul territorio.

La qualità istituzionale locale risulta infatti essere un fattore decisivo per l'implementazione della programmazione, sia nella sua dimensione politica che economica, in quanto le carenze di tale apparato «*oltre ad operare direttamente sul potenziale di crescita del sistema economico locale, influenzano la capacità di fornire in modo efficiente e progettare in modo adeguato beni e politiche pubbliche*»<sup>397</sup>.

La ricerca sottolinea, in particolare, come il livello della qualità istituzionale locale possa spiegare, almeno in parte, gli scarsi risultati dell'impatto delle politiche di coesione nel nostro Paese, in particolare per il Mezzogiorno, dove si manifestano le principali criticità di gestione dei fondi strutturali ovvero: «*i ritardi e deficit in fase di programmazione; la scarsa velocità di esecuzione, connessa in special modo alle lentezze burocratiche e al peso dei tempi di attraversamento; l'eccessiva enfasi su trasferimenti e incentivi, che si sono spesso dimostrati inefficaci, soprattutto con riferimento a quelli distribuiti secondo pratiche discrezionali; l'elevata frammentazione negli obiettivi e negli interventi*»<sup>398</sup>.

Le considerazioni sopra esposte relativamente alla qualità istituzionale locale si collegano ad altri recenti studi che hanno messo in evidenza come la scarsità di tale fattore unito all'uso inefficiente dei fondi pubblici possa influenzare in modo negativo il grado di senso civico, la fiducia nelle istituzioni e la cooperazione sociale nelle aree maggiormente

---

<sup>395</sup> Cfr. ALBANESE G. - DE BLASIO G., *La politica europea di coesione in Italia: evidenze empiriche e interpretazioni*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 82 e ss.

<sup>396</sup> Cfr. BECKER S. O. – EGGER P. H. – VON EHRLICH M., *Absorptive capacity and the growth and investment effects of regional transfers: a regression discontinuity design with heterogeneous treatment effects*, in *American Economic Journal - Economic Policy*, n. 5(4)/2013, pag. 29 e ss.; RODRÍGUEZ-POSE A. – GARCILAZO E., *Quality of government and the returns of investment: examining the impact of cohesion expenditure in European regions*, in *Regional Studies*, n. 49(8)/2015, pag. 1274 e ss.

<sup>397</sup> Cfr. ALBANESE G. - DE BLASIO G., *La politica europea di coesione in Italia: evidenze empiriche e interpretazioni*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 90.

<sup>398</sup> Cfr. ALBANESE G. - DE BLASIO G., *La politica europea di coesione in Italia: evidenze empiriche e interpretazioni*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 91.

sovvenzionate, intaccando i valori culturali e, dunque, in ultima analisi, il capitale sociale del territorio.

In tal senso, è stato evidenziato che più sono presenti distorsioni nell'impiego dei fondi strutturali, tanto maggiore è la perdita di capitale sociale, soprattutto se l'area interessata ha beneficiato di ingenti trasferimenti e il livello istituzionale non è stato capace di realizzare gli interventi programmati e finanziati con la politica di coesione<sup>399</sup>.

Allo stesso modo è stato registrato un aumento dei reati contro la pubblica e amministrazione a livello locale nei territori dove vi è stata una maggiore disponibilità di risorse finanziarie nazionali o europee e dove il livello istituzionale si è rilevato di scarsa qualità, rendendosi permeabile a interessi opportunistici di varia natura<sup>400</sup>.

Tuttavia, anche lo studio in commento avverte che, sulla base dei dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, nel periodo 2000-2015, le risorse straordinarie impiegate nel Mezzogiorno hanno rappresentato una quota minima (circa il 5%) della spesa pubblica primaria realizzata nell'area e, dunque, come sia irrealistico immaginare che con tali saldi la politica regionale possa da sola dispiegare un effetto concreto sulla crescita delle aree più svantaggiate del nostro meridione; pertanto, da ciò «discende la necessità che l'intera spesa pubblica, non solo quella addizionale, sia improntata a criteri di maggiore efficacia, affrontando i nodi che incidono sulla qualità dell'azione della pubblica amministrazione sul territorio»<sup>401</sup>.

Nella stessa direzione di sottolineare l'incapacità della politica regionale di far fronte da sola ai bisogni del Mezzogiorno sono i risultati di un'ulteriore ricerca che si concentra sull'analisi dell'impatto di tale politica nel Sud dell'Italia, in raffronto alle altre regioni svantaggiate dell'Unione europea beneficiarie dei fondi strutturali<sup>402</sup>.

Da tale indagine emerge chiaramente come, grazie alla politica di coesione, soprattutto gli Stati membri dell'Europa orientale hanno beneficiato di un costante miglioramento delle

---

<sup>399</sup> Cfr. ACCETTURO A. – DE BLASIO G. – RICCI L., *A tale of unwanted outcome: transfers and the local endowments of trust and cooperation*, in *Journal of Economic Behavior & Organization*, n. 102/2014, pag. 74 e ss. In particolare gli autori, con riferimento ai dati relativi ai fondi strutturali europei del ciclo 2007-2013 nel Mezzogiorno, evidenziano una relazione positiva tra aumento dei finanziamenti e incremento dei reati contro la pubblica amministrazione a livello locale. Infatti, ad un aumento del 10% delle risorse corrisponderebbe un aumento dei reati dello 0,4%.

<sup>400</sup> Cfr. DE ANGELIS I. – DE BLASIO G. – RIZZICA L., *On the unintended effects of public transfers: evidence from EU funding to Southern Italy*, Banca d'Italia, *working paper* n. 1180/2018.

<sup>401</sup> Cfr. ALBANESE G. – DE BLASIO G., *La politica europea di coesione in Italia: evidenze empiriche e interpretazioni*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 92. Sul punto cfr. anche CANNARI L. – MAGNANI M. – PELLEGRINI G., *Critica della ragione meridionale. Il Sud e le politiche pubbliche*, Bari, 2010.

<sup>402</sup> Cfr. PETRAGLIA C. – PROVENZANO G. L. C., *Divergenza e convergenza nelle "periferie" d'Europa: la politica di coesione non può essere lasciata sola*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 93 e ss.

proprie economie, a differenza di quanto avvenuto nel resto delle regioni svantaggiate del Sud Europa e, in particolare, in Italia, nel suo Mezzogiorno.

Infatti, gli autori sottolineano come nel periodo *pre*-crisi (2001-2007), in media, il PIL *pro capite* delle regioni “Convergenza” degli Stati membri dell’Est Europa (c.d. dell’UE-13<sup>403</sup>) è cresciuto del 50,5%, un valore quasi doppio rispetto al 29,2% delle regioni “Convergenza” degli Stati membri facenti parte dell’Unione prima dell’allargamento (c.d. dell’UE-15<sup>404</sup>), e che tale differenziale di crescita si è ulteriormente allargato nel periodo *post*-crisi (2008-2016), quando il PIL *pro capite* nelle regioni “Convergenza” dell’UE-13 continuava a crescere (+30,8%), mentre quello dell’UE-15 rimaneva sostanzialmente invariato (+1,3%)<sup>405</sup>.

In sostanza, la crescita è stata diseguale, con alcune regioni – come quelle dell’Italia meridionale – che hanno pagato maggiormente il prezzo della recessione e ciò non solo dal punto di vista economico, ma anche in termini di sviluppo sociale e competitività.

Lo studio registra infatti, con riferimento all’anno 2016, che l’indice di progresso sociale (il c.d. *Social Progress Index - SPI*)<sup>406</sup> delle regioni italiane dell’obiettivo “Convergenza” (pari a 51,8) è il più basso nell’UE-15 (dove il valore medio corrispondente è 59), ed esso risulta comunque minore del valore medio dell’UE-13 (pari a 54,5)<sup>407</sup>.

Nello stesso periodo anche con riguardo alla competitività l’indice di riferimento (il c.d. *Regional Competitiveness Index - RCI*)<sup>408</sup> restituisce valori che mettono in rilievo il forte ritardo

---

<sup>403</sup> Vedi nota n. 359.

<sup>404</sup> Vedi nota n. 364.

<sup>405</sup> Cfr. PETRAGLIA C. – PROVENZANO G. L. C., *Divergenza e convergenza nelle “periferie” d’Europa: la politica di coesione non può essere lasciata sola*, in *L’impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 95.

<sup>406</sup> Il *Social Progress Index (SPI)* è un indice sintetico che contempla una cinquantina di diversi indicatori che misurano il progresso sociale avendo riguardo a tre principali aspetti ovvero la capacità di una società di soddisfare i bisogni essenziali dei suoi cittadini (alimentazione, sanità, diritto alla casa, sicurezza personale ecc.), di fornire i presupposti per costruire un benessere di lungo periodo (istruzione di base, accesso alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, sostenibilità ambientale ecc.), dare le opportunità per potersi realizzare (tutela dei diritti e delle libertà personali, inclusione sociale, accesso all’istruzione superiore ecc.).

<sup>407</sup> Cfr. PETRAGLIA C. – PROVENZANO G. L. C., *Divergenza e convergenza nelle “periferie” d’Europa: la politica di coesione non può essere lasciata sola*, in *L’impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 97 e ss.

<sup>408</sup> Il *Regional Competitiveness Index (RCI)* si basa sul sistema predisposto per l’indice di competitività globale del *World Economic Forum*. L’indice valuta le *performance* delle regioni con riguardo alla loro capacità di offrire un ambiente attraente e sostenibile per le imprese e i residenti per vivere e lavorare. La rilevazione è effettuata dalla Commissione europea a partire dal 2010 e i risultati sono pubblicati ogni 3 anni. Si tratta di un indicatore composito economico-sociale, che prende a riferimento una settantina di diversi parametri, suddivisi in undici pilastri, a loro volta raggruppati in tre macrocategorie di fattori, che misurano la competitività territoriale, ovvero: fattori di base (i



delle regioni italiane dell'obiettivo "Convergenza", che risultano occupare il quartultimo posto della graduatoria (con un valore RCI pari a -0,98), davanti solo alle regioni svantaggiate di Bulgaria (-1,17), Romania (-1,30) e Grecia (-1,33)<sup>409</sup>.

In definitiva, la ricerca sottolinea come non solo con riguardo al PIL, ma anche con riferimento alle condizioni di benessere dei cittadini e alla competitività, le politiche di coesione hanno mostrato un impatto molto eterogeneo, con effetti molto asimmetrici tra le regioni dell'Unione.

In particolare, da tale studio emerge che i fattori di tale eterogeneità di cui tener conto sono di diversa natura e attengono sia al livello europeo, sia a quello nazionale e sia a quello regionale.

Con riguardo al livello europeo vi sono alcune condizioni politiche ed economiche sovranazionali che risultano essere particolarmente determinanti sull'impatto della politica di coesione e che riguardano, ad esempio, le finalità della politica regionale, le regole di disciplina fiscale imposte alle politiche di bilancio nazionali, il grado di armonizzazione dei sistemi fiscali nazionali, l'appartenenza all'area monetaria unica ecc.

In tal senso, si rileva chiaramente come la moltiplicazione degli obiettivi della politica regionale abbia in parte snaturato le finalità proprie della stessa, svilendo, in particolare, la priorità della convergenza delle regioni con maggiore difficoltà di sviluppo sancita dall'articolo 174 del TFUE.

A ciò si aggiunge che la scelta di ancorare i finanziamenti della politica di coesione a una più rigida *governance* economica per i Paesi che fanno parte dell'Eurozona abbia contribuito a penalizzare, in particolare, le regioni più deboli di tale area, come è avvenuto per le regioni meridionali italiane.

---

cui pilastri sono la qualità percepita delle istituzioni, la stabilità macroeconomica, la dotazione di adeguate infrastrutture di trasporto, la qualità della salute, la qualità dell'istruzione di base e di quella secondaria); fattori di efficienza (i cui pilastri sono la qualità dell'istruzione superiore e permanente, l'efficienza del mercato del lavoro e la dimensione del mercato potenziale) e fattori dell'innovazione (i cui pilastri sono il livello tecnologico, il grado di complessità del mercato e la propensione a innovare).

<sup>409</sup> Cfr. PETRAGLIA C. – PROVENZANO G. L. C., *Divergenza e convergenza nelle "periferie" d'Europa: la politica di coesione non può essere lasciata sola*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 99 e ss. In particolare, gli autori sottolineano come a limitare le potenzialità competitive delle regioni meridionali concorrono i livelli relativamente bassi (e sempre inferiori rispetto alla media europea) di tutti i fattori ricadenti nelle tre tematiche: fattori di base (-0,97), fattori dell'efficienza (-1,03) e fattori dell'innovazione (-1,05). Tuttavia, va altresì considerato che nessuna regione italiana, per nessun indicatore, registra valori superiori alla media europea (che è pari a 0). La Lombardia, ad esempio, che risulta essere secondo il RCI la regione italiana maggiormente competitiva (con il suo -0,05) si posiziona solo al 143° posto tra le 272 regioni europee. All'ultimo posto tra le regioni italiane vi è la Sicilia (con il suo -1,08) che si classifica al livello europeo alla posizione n. 237.

Infatti, esse si sono trovate doppiamente indebolite: da un lato, perché si sono trovate a competere con le regioni maggiormente sviluppate dell'area Euro, ma dovendo fare i conti con gli stringenti vincoli delle regole dell'*austerità* e senza essere destinatarie di politiche economiche volte a correggere gli squilibri interni; e, dall'altro, perché hanno sofferto la concorrenza delle altre regioni svantaggiate esterne all'Eurozona (in particolare dei Paesi dell'Est), beneficiarie di cospicui finanziamenti europei, nonché di politiche monetarie, tassi di cambio e regimi fiscali meno vincolanti e, dunque, di condizioni più favorevoli per la loro crescita.

A tali aspetti esogeni, secondo la ricerca, si aggiungono poi alcuni fattori endogeni che influiscono sull'implementazione delle politiche di coesione e che interessano particolarmente l'Italia e il suo Mezzogiorno.

In *primis*, a livello nazionale, vengono in risalto alcune condizioni macroeconomiche che condizionano gli effetti della politica di coesione, come la solidità delle finanze pubbliche, la pressione fiscale su famiglie e imprese, il costo del lavoro, il livello di occupazione ecc.

Inoltre, a livello regionale, fattori specifici da considerare sono il grado di diversificazione settoriale delle attività economiche, la disponibilità e l'accumulazione del capitale fisico e umano, la dotazione di capacità imprenditoriali e innovative, il grado di integrazione internazionale degli operatori economici, la qualità delle istituzioni locali ecc.<sup>410</sup>

In definitiva, secondo tale studio, il *mix* di tutti questi elementi esogeni ed endogeni sono i fattori che determinano le *performance* dell'impatto delle politiche di coesione su un determinato territorio.

Pertanto, con specifico riferimento alle regioni meridionali italiane viene in evidenza come esse soffrano innanzitutto per le condizioni macroeconomiche sfavorevoli sovranazionali e nazionali, a cui si aggiungono, poi, i mille nodi irrisolti dei propri *deficit* strutturali locali, determinando una situazione di impasse, che da sole le politiche di coesione europee non sono in grado di ribaltare.

#### **4. Alcune considerazioni conclusive sull'efficacia delle politica regionale.**

Dalle valutazioni della Commissione e dai contributi innanzi esaminati emerge un quadro a tinte chiaro-scure.

---

<sup>410</sup> Cfr. PETRAGLIA C. – PROVENZANO G. L. C., *Divergenza e convergenza nelle "periferie" d'Europa: la politica di coesione non può essere lasciata sola*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 103 e ss.

Da un lato, infatti, è unanime la convinzione che i finanziamenti europei hanno attenuato, soprattutto nei periodi di recessione, l'impatto della crisi economica, supplendo agli investimenti pubblici degli Stati membri, impegnati con le ristrettezze dei propri bilanci. L'effetto sostituzione che ne è derivato, sebbene sia in contrasto con le regole previste dai Trattati e, in particolare, con il principio di addizionalità, ha comunque garantito un apporto finanziario essenziale per sostenere gli investimenti strutturali soprattutto nelle regioni in maggiore difficoltà di sviluppo.

In questo senso, i fondi SIE hanno svolto, specialmente nel periodo *post*-crisi, una fondamentale funzione anticiclica per le economie degli Stati membri, contribuendo, in modo determinante, a sostenere, in particolare, PIL e occupazione.

Indubbiamente, da questo punto di vista, la politica di coesione ha segnato un punto importante a suo favore.

Tuttavia, dall'altro lato della medaglia, sono chiare alcune delle gravi difficoltà che la politica regionale dell'Unione europea si è trovata (e si trova) ad affrontare, senza che, allo stato, siano stati apportati — sia a livello europeo e sia a livello nazionale — i necessari correttivi per farvi fronte.

Da questa prospettiva il dato maggiormente significativo è costituito dal fatto che, dopo oltre trent'anni di politiche di coesione, permangono forti differenze tra molte regioni dell'Unione.

Sono dunque necessari ulteriori sforzi per tarare meglio gli indirizzi della programmazione della politica regionale, al fine di attenuare le sproporzioni di ricchezza esistenti e di intraprendere un'effettiva convergenza a favore delle aree europee più arretrate.

Le ragioni di questo parziale fallimento sono composite e riguardano aspetti che — è giusto sottolinearlo — trascendono anche i limiti dello stesso sistema dei fondi strutturali. Innanzitutto, il progressivo allargamento dell'Unione ha comportato una moltiplicazione degli obiettivi della politica regionale, determinando una maggiore complessità della programmazione.

Essa, infatti, travalicando la tradizionale finalità della convergenza delle regioni più povere del continente, ha abbracciato una pluralità di nuove priorità ed esigenze emergenti, quali la tutela dell'ambiente, la salvaguardia del clima, lo sviluppo delle nuove tecnologie ecc.

Ciò ha determinato una crescente complessità delle sue regole, nonché una maggiore e più composita articolazione delle modalità di finanziamento, dei sistemi di rendicontazione e dei meccanismi di controllo e monitoraggio, che richiedono tempi di attuazione degli interventi molto più lunghi e maggiori competenze organizzative, amministrative e gestionali dei programmi.

Inoltre, sebbene i finanziamenti legati alla politica di coesione siano assoggettati alle medesime regole valide per tutti gli Stati membri, persistono fortissime differenze di natura politica, economica e sociale tra i diversi Paesi dell'Unione che ne beneficiano.

Si tratta di un'eterogeneità di fondo, in alcuni casi notevole, che impatta considerevolmente sull'effettività di tale politica.

Basti pensare, ad esempio, alle diverse sensibilità esistenti sull'idea di una maggiore integrazione europea, sul tema della condivisione del debito, sul concetto di solidarietà tra gli Stati membri di fronte alle crisi finanziarie, sull'agenda delle riforme economiche e sociali, sulle regole in materia di immigrazione, sulle scelte di politica industriale, sulle misure di salvaguardia dell'ambiente ecc., che non favoriscono una visione comune e omogenea delle priorità e delle finalità da raggiungere con gli investimenti strutturali, contribuendo ad allargare a dismisura e, in modo disfunzionale, il perimetro degli obiettivi della politica di coesione.

Ancora, in questo senso, vanno considerate le differenti discipline fiscali, i diversi tassi di cambio praticati, l'appartenenza o la non appartenenza all'area della moneta unica, che determinano vincoli alla *governance* economica degli Stati membri più o meno stringenti, che si riverberano, a loro volta, in modo rilevante anche sull'impatto che tale politica registra nelle diverse regioni beneficiarie dei fondi SIE.

Come si è visto, spesso, la presenza di queste forti disuguaglianze contribuisce ad alimentare il divario delle regioni in maggiore difficoltà di sviluppo, creando, paradossalmente, un effetto opposto a quello della convergenza, nonché una sorta di "concorrenza sleale" di fatto tra gli Stati membri, che acuisce le reciproche diffidenze e moltiplica le contrapposizioni (si pensi, ad esempio, alle problematiche che emergono tra gli Stati membri dell'Eurozona e quelli dell'Est Europa con riguardo al costo del lavoro, ma anche, all'interno dell'Eurozona, al *dumping* fiscale che pongono in essere Paesi come Olanda, Irlanda e Lussemburgo a danno degli altri Paesi dell'Unione).

A tali aspetti esogeni, si aggiungono, poi, alcuni fattori endogeni, che influiscono in modo determinante sull'implementazione della politica regionale europea.

Una di queste è certamente rappresentata dalla qualità della *governance* delle istituzioni nazionali che, come sostenuto dalla Commissione europea<sup>411</sup> e come affermato anche da attenta dottrina<sup>412</sup>, può ostacolare lo sviluppo economico, affievolire gli effetti degli

---

<sup>411</sup> Commissione europea, *La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro. Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, settembre 2017, pag. 136.

<sup>412</sup> Cfr. CHARRON N. – DIJKSTRA L. – LAPUENTE V., *Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States*, in *Regional Studies*, n. 48/2014, pag. 68 e ss.;

investimenti pubblici, indebolire la crescita e limitare la produttività, nuocendo altresì all'inclusione sociale e alla compartecipazione democratica alle scelte del decisore politico. Inoltre, altri fattori condizionanti gli effetti della politica di coesione sono certamente la solidità delle finanze pubbliche nazionali, il livello di tassazione praticato nei riguardi di famiglie e imprese, gli *standard* delle tutele sociali e giuridiche riservate ai cittadini, la presenza di incentivi che favoriscono l'iniziativa economica, l'esistenza di un efficiente sistema creditizio, il grado di semplificazione amministrativa raggiunto, la predisposizione di un adeguato apparato di prevenzione e repressione della corruzione ecc.

Anche per questo, una buona programmazione nazionale dei fondi strutturali non può prescindere dal proprio apparato istituzionale, che deve essere in grado di effettuare delle scelte oculate e concentrate non solo sugli assi strategici che possono maggiormente garantire una crescita più duratura nel lungo periodo, ma anche su tutta una serie di politiche di sistema che, a monte, possono assicurare loro una migliore *performance*, anche tenuto conto dello specifico contesto economico e sociale in cui esse si inseriscono.

Le suddette osservazioni sono oltremodo valide per l'Italia dove l'attuazione degli interventi strutturali si scontra con una serie di numerose criticità, come la complessità organizzativa delle strutture politiche e amministrative deputate all'individuazione degli investimenti; la mancanza di un coordinamento tra i diversi livelli di governo; la scarsa qualità istituzionale centrale e locale; i *deficit* di capitale umano e territoriale; la frammentazione degli obiettivi; i continui scostamenti programmati e progettuali; la dilatazione dei tempi per la realizzazione dei progetti; il mancato nesso con le politiche generali e con i relativi bisogni dei soggetti e dei territori interessati ecc.

Da questo punto di vista, va sottolineato come le suddette problematiche sono concentrate in misura differenziata nelle diverse regioni italiane e come esse si riflettono, in modo negativo, anche con riguardo alla capacità di utilizzo e assorbimento delle risorse, rendendo l'impatto delle politiche di coesione, in alcune aree del Paese, ancora più difficoltoso e complesso.

---

RODRÍGUEZ-POSE A. - GARCILAZO E., *Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions*, in *Regional Studies*, n. 49(8)/2015, pag. 1274 e ss.; RODRÍGUEZ-POSE A. - DI CATALDO M., *Quality of government and innovative performance in the regions of Europe*, in *Journal of Economic Geography*, n. 15(4)/2015, pag. 673 e ss.; NISTOTSKAYA M. - CHARRON N. - LAPUENTE V., *The wealth of regions: quality of government and SMEs in 172 European regions*, in *Environment and Planning C: Government and Policy*, n. 33(5)/2015, pag. 1125 e ss.; CRESCENZI R. - DI CATALDO M. - RODRÍGUEZ-POSE A., *Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment in European regions*, in *Journal of Regional Science*, n. 56(4)/2016, pag. 555 e ss.

In tal senso, si registrano differenziali di efficacia di tali politiche particolarmente accentuati tra le regioni del Mezzogiorno e le altre regioni del Centro-Nord<sup>413</sup>.

In particolare, tali differenze, come è stato giustamente sottolineato, fanno delle regioni del meridione d'Italia «*un unicum nello scenario continentale*», in quanto «*coi suoi venti milioni di abitanti, resta la più grande “area meno sviluppata” dell’Unione europea, perché di fatto i suoi territori «non hanno partecipato ai processi di convergenza che hanno riguardato le altre aree deboli d’Europa (e, almeno prima della crisi, anche quelle di Grecia, Spagna e Germania)*»<sup>414</sup>.

In merito, va considerato, come dimostrano i diversi studi esaminati nei paragrafi precedenti, che, da sola, la politica regionale europea, con le sue esigue risorse, non possa invertire le tendenze se non accompagnata da una consistente spesa nazionale per gli investimenti, che sia realmente aggiuntiva ai fondi comunitari<sup>415</sup>.

Tale obiettivo potrebbe essere raggiunto attraverso una più efficace redistribuzione delle risorse tra le regioni, con un’effettiva concentrazione della spesa nazionale per investimenti su pochi e determinati *asset* strategici agganciati agli obiettivi della programmazione europea, evitando il più possibile la dispersione dei finanziamenti e la parcellizzazione dei progetti.

Inoltre, lo Stato nazionale dovrebbe garantire una maggiore condivisione delle scelte operate a livello centrale, con il livello regionale e locale, favorendo la partecipazione e valorizzazione delle specificità territoriali esistenti.

Infine, dovrebbe essere assicurato un maggiore supporto tecnico e amministrativo, con risorse umane e strumentali specificamente dedicate all’implementazione della programmazione dei fondi strutturali, per favorire il rispetto dei tempi per la realizzazione degli interventi.

Più in generale, anche da questa analisi, emerge, in maniera evidente, come gli effetti della politica di coesione dipendono in maniera determinante non solo dalla qualità e dalla quantità dell’azione pubblica ordinaria<sup>416</sup>, ma anche da alcune scelte di fondo che un

---

<sup>413</sup> Sul punto, tra gli altri, cfr. CIANI E. – DE BLASIO G., *European structural funds during the crisis: evidence from Southern Italy*, in *IZA Journal of Labor Policy*, n. 4/2015, pag. 1 e ss.

<sup>414</sup> Cfr. PROVENZANO G. L. C., *Il Sud lasciato a sé stesso affossa l’Italia*, in *Limes - Rivista italiana di geopolitica*, n. 5/2018.

<sup>415</sup> Si veda in particolare CANNARI L. – MAGNANI M. – PELLEGRINI G., *Critica della ragione meridionale. Il Sud e le politiche pubbliche*, Bari, 2010; COPPOLA G. - DESTEFANIS S. - MARINUZZI G. - TORTORELLA W., *L’impatto dei fondi UE e delle politiche nazionali sulla crescita regionale*, in *L’impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 68 e ss.

<sup>416</sup> Sul punto cfr. VIESTI G. - LUONGO P., *I fondi strutturali europei: alcune lezioni dall’esperienza italiana*, in *Strumenti RES*, febbraio 2014, pag. 3 e ss.

Paese decide di adottare e che riguardano, tra gli altri, l'equilibrio dell'assetto istituzionale, l'efficacia degli indirizzi di politica economica e fiscale, la sostenibilità del regime di *welfare*, l'efficienza del sistema di giustizia e la funzionalità dell'organizzazione del proprio apparato amministrativo.

## CAPITOLO IV

### **II NEGOZIATO SULLA PROGRAMMAZIONE 2021-2027 E LA RICERCA DI UN NUOVO EQUILIBRIO ISTITUZIONALE, POLITICO ED ECONOMICO DELL'UNIONE EUROPEA**

#### **1. Premessa.**

La discussione sulla nuova programmazione 2021-2027 è entrata nel vivo il 2 maggio 2018 con la presentazione delle proposte della Commissione europea relative al nuovo *Quadro finanziario pluriennale* (QFP 2021-2027)<sup>417</sup>.

Successivamente a esse sono state presentate le proposte per singolo settore con l'indicazione dei principali programmi di spesa, per un totale di 51 proposte legislative.

In particolare, il pacchetto regolamentare relativo ai fondi strutturali per le politiche di coesione *post* 2020 è stato reso pubblico alla fine di maggio 2018<sup>418</sup>.

---

<sup>417</sup> Il pacchetto di proposte relative al nuovo Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 è composto dai seguenti documenti: Commissione Europea, *Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende - Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 321 final; Commissione Europea, *Proposta di regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 322 final; Commissione Europea, *Proposta di accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria*, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 323 final; Commissione Europea, *Proposta di regolamento sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri*, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 324 final; Commissione Europea, *Proposta di decisione relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea*, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 325 final; Commissione Europea, *Proposta di regolamento sulle modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie basate sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società, sul sistema di scambio di quote di emissioni dell'Unione e sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati, nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria*, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 326 final; Commissione Europea, *Proposta di regolamento che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea*, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 327 final; Commissione Europea, *Proposta di regolamento che modifica il regolamento n. 1553/89 concernente il regime uniforme definitivo di riscossione delle risorse proprie provenienti dall'imposta sul valore aggiunto*, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 328 final.

<sup>418</sup> Il pacchetto di proposte regolamentari relative alle politiche di coesione 2021-2027 è composto dai seguenti documenti: Commissione Europea, *Proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 375 final; Commissione Europea, *Proposta di regolamento relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 372 final; Commissione Europea, *Proposta di regolamento relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero*, Strasburgo, 29.5.2018 COM(2018) 373 final; Commissione Europea, *Proposta di regolamento recante disposizioni specifiche per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea"*



Tali proposte recano le principali indicazioni per il nuovo ciclo di programmazione concordate nei vertici dei Capi di Stato e di Governo che si sono svolti a Bratislava il 16 settembre 2016<sup>419</sup>, in seguito ai risultati del *referendum* del Regno Unito, e a Roma il 25 marzo 2017<sup>420</sup>, in occasione dei 60 anni dalla firma dei Trattati istitutivi della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica.

Tuttavia, sul punto, va sottolineato innanzitutto come il negoziato relativo al prossimo bilancio pluriennale 2021-2027 sia stato avviato senza un quadro di riferimento di *policy*, a differenza di quanto avvenuto nei precedenti cicli di programmazione che, come noto, erano stati ancorati, agli obiettivi strategici di *Lisbona 2000* e di *Europa 2020*.

Non a caso la Corte dei Conti Europea ha evidenziato in merito che *«la Commissione ha avviato i negoziati per la pianificazione finanziaria del periodo 2021-2027 malgrado l'assenza di un accordo politico con e fra gli Stati membri sugli obiettivi strategici dell'UE per gli anni a venire. L'attuale strategia — "Europa 2020" — giungerà a termine prima dell'inizio del nuovo periodo. Ne consegue che la proposta della Commissione è un mezzo per plasmare gli obiettivi politici dopo il 2020, piuttosto che per rispondere a tali obiettivi»*<sup>421</sup>.

Sembrerebbe dunque che il ciclo delle politiche strutturali 2021-2027 parta senza una chiara visione di fondo di dove voglia andare, senza quella che potremmo definire "l'anima" della programmazione.

---

*(Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 374 final; Commissione Europea, *Proposta di regolamento sul Fondo sociale europeo plus (ESF+)*, Bruxelles, 30.5.2018, COM (2018) 382 final; Commissione Europea, *Proposta di regolamento sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG)*, Bruxelles, 30.5.2018, COM (2018) 380 final. Per una prima analisi critica del nuovo pacchetto regolamentare della programmazione 2021-2027 cfr. BACHTLER J. - MENDEZ C. - WISHLADE F., *Proposals for the MFJ and Cohesion Policy 2021-2027: a preliminary assessment*, University of Strathclyde, European Policies Research Centre, Glasgow, 2018; BONETTI A., *Riflessioni preliminari sull'architettura strategica dei Fondi Strutturali nella programmazione 2021-2027*, Centro Studi Funds for reforms lab, policy Brief 6/2018.

<sup>419</sup> Cfr. "Dichiarazione e tabella di marcia di Bratislava", Bratislava, 16 settembre 2016, dove si legge testualmente che «L'UE non è perfetta ma è lo strumento più efficace di cui disponiamo per affrontare le nuove sfide che ci attendono. Abbiamo bisogno dell'UE per garantire non solo la pace e la democrazia ma anche la sicurezza del nostro popolo. Abbiamo bisogno dell'UE per soddisfare meglio le sue esigenze e il suo desiderio di vivere, studiare, lavorare, spostarsi e prosperare liberamente in tutto il continente e beneficiare del ricco patrimonio culturale europeo».

<sup>420</sup> Cfr. "Dichiarazione di Roma", Roma 25 marzo 2017, in cui i leader dei 27 Stati membri e delle istituzioni dell'UE, preso atto che «L'Unione europea è confrontata a sfide senza precedenti, sia a livello mondiale che al suo interno: conflitti regionali, terrorismo, pressioni migratorie crescenti, protezionismo e disuguaglianze sociali ed economiche» si sono impegnati a realizzare quattro obiettivi fondamentali: un'Europa sicura, un'Europa prospera e sostenibile, un'Europa sociale e un'Europa più forte sulla scena mondiale.

<sup>421</sup> Cfr. Corte dei Conti Europea, *Sintesi delle osservazioni della Corte dei conti europea sulle proposte legislative della Commissione per il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP)*, febbraio 2019, pag. 7.

Ciò, come è stato giustamente osservato, pone un problema pratico non di poco conto, perché non si comprende bene quale sia il “quadro strategico” sulla base del quale dovranno essere redatti gli Accordi di partenariato e singoli programmi operativi<sup>422</sup>.

Inoltre, le trattative afferenti la programmazione 2021-2027, al di là dei proclami formali, appaiono particolarmente complicate per l'esigenza di contemperare due opposte esigenze: da un lato, l'urgenza di reperire, in un clima di profonda incertezza economica e politica, risorse aggiuntive sul fronte delle entrate (anche a copertura di quelle che verranno meno per effetto della *Brexit*); dall'altro, la necessità di continuare a finanziare adeguatamente gli interventi strutturali finalizzati all'obiettivo della convergenza — a cui si affiancano ulteriori priorità — per affrontare con maggiore intensità i nodi e le nuove sfide delle politiche di coesione legate allo sviluppo delle regioni in cui permangono ancora consistenti *deficit* di crescita<sup>423</sup>.

Infatti, con riguardo al primo aspetto, occorre tenere presente che, secondo stime prudenziali della stessa Commissione, solo l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea potrebbe produrre una contrazione di circa il 10% delle risorse del bilancio comune, corrispondenti a somme che oscillerebbero tra i 10-12 miliardi di euro all'anno e, dunque, tra i 70-84 miliardi di euro nel settennio.

Inoltre, non va sottovalutato che l'attuale proiezione degli andamenti economici fa emergere un quadro particolarmente frammentato tra gli Stati membri con differenziali di crescita particolarmente sensibili che potrebbero incidere notevolmente sulle modalità di contribuzione degli stessi al bilancio comune dell'Unione.

A tale incerta situazione finanziaria si aggiunge altresì, in molti Stati membri, un contesto politico fortemente critico nei confronti dell'efficacia delle azioni fino ad oggi intraprese a

---

<sup>422</sup> Cfr. BONETTI A., *Fondi Strutturali 2021-2027. Alla ricerca di un quadro strategico di medio termine*, in [www.bonetti4reforms.com](http://www.bonetti4reforms.com), 15 febbraio 2019. In chiave critica l'autore sottolinea che, a suo avviso, «i veri pilastri strategici della programmazione 2021-2027 dei Fondi Strutturali siano semplicemente tre: il rafforzamento del sistema di vincoli alle politiche strutturali di sviluppo degli Stati Membri riconducibili al c.d. “fiscal compact” e al sistema di sorveglianza multilaterale delle politiche di bilancio dei singoli Stati più noto come “Semestre europeo” (...); l'orientamento a circoscrivere il perimetro degli interventi di sostegno alla domanda aggregata ai soli interventi riconducibili per natura e per logiche di finanziamento al Piano di Investimenti per l'Europa (più noto come “piano Juncker”), attualmente finanziato dal Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS); la ricerca ossessiva di semplificazioni procedurali, anche laddove queste implicano una poco condivisibile destrutturazione del processo di programmazione degli interventi (a qualsiasi livello di programmazione e gestione)».

<sup>423</sup> Sul punto cfr. anche le osservazioni di POLLIO SALIMBENI A., *Fondi europei 2021-2027. Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio UE*, 2018, pag. 24. Secondo l'autore infatti «La sfida europea del 2021-2027 è resa ancora più difficile da due fattori. Il primo è l'accavallarsi di nuove urgenze politiche che hanno immediati e rilevanti ricasci economici e finanziari: immigrazione, difesa esterna/terrorismo e sicurezza, gestione delle frontiere, rafforzamento dei fattori di crescita, alta disoccupazione, aggravamento delle disuguaglianze, ricerca e innovazione, economia digitale, giovani. Il secondo riguarda la Brexit: l'addio britannico complica non poco le cose, vale 12-13 miliardi di euro in meno all'anno. Per sette anni, la durata del ciclo di bilancio dell'Unione, vuole dire 84-91 miliardi di euro».

livello europeo in materia di coesione economica sociale e territoriale, che potrebbe ulteriormente aggravare la possibilità di reperire risorse adeguate per il bilancio del prossimo ciclo di programmazione.

In effetti, le posizioni sul nuovo *Quadro finanziario pluriennale 2021-2027* che al momento prevalgono sembrano essere attestate sostanzialmente su due blocchi contrapposti.

Da una parte una serie di Stati membri del Centro-Nord dell'Europa (Austria, Germania, Paesi Bassi, Danimarca, Svezia ecc.) spingono affinché il nuovo bilancio comune sia finanziariamente sostenibile e dunque non superi nei suoi saldi finali l'1% del reddito nazionale lordo (RNL) dell'UE a 27 Stati membri, attestandosi su valori analoghi a quelli dell'attuale ciclo di programmazione 2014-2020.

Tale proposta, che potremmo definire “conservativa”, non è sostanzialmente contraria a dei tagli ai tradizionali ambiti di intervento dell'Unione (politica agricola comune e politica di coesione) per recuperare, a saldi invariati, quelle risorse necessarie a sostenere i settori che possono rilanciare competitività e investimenti.

Diversamente, dall'altra parte, alcuni Stati membri del Sud e dell'Est Europa (Italia, Grecia, Portogallo, Polonia, Ungheria, Slovacchia, Estonia, Lituania, Lettonia ecc.) chiedono un bilancio pluriennale più ambizioso e sfidante, che mantenendo inalterati i finanziamenti alle politiche tradizionali rispetto al ciclo di programmazione in corso, investa ulteriori risorse in favore di alcune priorità emergenti quali politiche migratorie, difesa, sicurezza, nonché in quei settori che possano fare da volano per lo sviluppo, quali ricerca, innovazione, infrastrutture, digitale ecc.

A tal fine i suddetti Paesi auspicano anche una revisione sostanziale del sistema di finanziamento del bilancio dell'Unione con la quale reperire i finanziamenti necessari a supportare le proprie richieste<sup>424</sup>, nonché, più in generale, anche una politica economica meno focalizzata sui principi dell'*austerità*.

I paragrafi che seguono cercheranno di illustrare, in maniera sintetica, i principi ispiratori, le linee guida e la dotazione finanziaria del futuro progetto di bilancio pluriennale 2021-2027, le priorità e le scelte emergenti che sono stati posti dalla Commissione europea alla base della futura politica regionale, nonché la posizione negoziale dell'Italia rispetto alle suddette proposte.

---

<sup>424</sup> Il tema di una revisione e ampliamento delle risorse proprie dell'UE è stato oggetto di un recente contributo di MAJOCCHI A., *Nuove risorse per il bilancio dell'Unione*, Istituto Affari Internazionali (IAI) e Centro Studi sul Federalismo (CSF), aprile 2018. In particolare, l'autore prende in esame l'eventualità di un prelievo basato sulla *carbon tax*, sulla *web tax* e su una tassazione delle transazioni finanziarie sul modello dell'imposta di bollo c.d. “*stamp duty*”.

Lo scopo è di comprendere i presupposti sui cui si sta costruendo il nuovo ciclo di programmazione *post* 2020 e soprattutto se essi possono rappresentare un punto di effettiva svolta per il futuro delle politiche di coesione.

## 2. I principi ispiratori e le linee guida del futuro bilancio pluriennale 2021-2027.

Nella comunicazione che accompagna la proposta di bilancio pluriennale per il periodo 2021-2027<sup>425</sup> la Commissione ha delineato i principi ispiratori che sono stati posti alla base del sua redazione, evidenziando quelle che saranno le linee guida della prossima programmazione settennale.

La Commissione ha infatti manifestato l'intenzione di voler concentrare l'azione dell'Unione nei settori in cui essa può offrire un reale “valore aggiunto europeo”<sup>426</sup> alla spesa pubblica nazionale, anche tenuto che il bilancio dell'UE prevede degli stanziamenti relativamente modesti rispetto alle dimensioni dell'economia europea e dei singoli bilanci nazionali degli Stati membri considerati nel loro complesso.

Inoltre, essa si è prefissa di presentare un bilancio semplificato e più trasparente, con una struttura più allineata alle principali priorità e con una riduzione dei programmi di oltre un terzo<sup>427</sup>, ad esempio riunendo le fonti di finanziamento che risultano frammentate in nuovi programmi integrati e razionalizzando il più possibile l'uso degli strumenti finanziari<sup>428</sup>.

---

<sup>425</sup> Cfr. Commissione Europea, *Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende - Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 321 final;

<sup>426</sup> Sulla nozione di “valore aggiunto europeo” si è espressa in maniera critica la Corte dei Conti Europea, la quale osserva che «*la Commissione deve ancor proporre una solida nozione di valore aggiunto dell'UE, che potrebbe costituire la base per una valutazione globale dei costi e dei benefici derivanti dall'appartenenza all'Unione*». Sul punto, cfr. Corte dei Conti Europea, *Sintesi delle osservazioni della Corte dei conti europea sulle proposte legislative della Commissione per il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP)*, febbraio 2019, pag. 7.

<sup>427</sup> In particolare, la Commissione prevede che i programmi di spesa settoriali dovrebbero passare dagli attuali 58 ai futuri 37.

<sup>428</sup> La Corte dei Conti Europea pur appoggiando l'ambizioso intento della Commissione di semplificare alcuni aspetti relativi alla programmazione, ha espresso alcune riserve in merito. In particolare, ha evidenziato che «*la semplificazione potrebbe essere realizzata a scapito della chiarezza per i beneficiari e le amministrazioni nazionali o regionali; l'ampia gamma di misure proposte (ad esempio le opzioni semplificate in materia di costi, il finanziamento non collegato ai costi) potrebbe implicare rimborsi sproporzionati rispetto ai costi sostenuti, il che rappresenta un rischio in termini di rapporto costi-benefici; e la soppressione di alcune procedure, come le valutazioni ex ante dei programmi, le valutazioni dei grandi progetti, la presentazione di relazioni strategiche e la riserva di efficacia dell'attuazione, indebolirebbe i meccanismi posti in essere per produrre risultati*». Sul punto, cfr. Corte dei Conti Europea, *Sintesi delle osservazioni della Corte dei conti europea sulle proposte legislative della Commissione per il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP)*, febbraio 2019, pag. 13.

Questo obiettivo si affianca anche alla proposta di rendere le norme più coerenti mediante la predisposizione di un *corpus* regolamentare unico per i sette fondi previsti dalla programmazione 2021-2027<sup>429</sup>, al fine di ridurre drasticamente gli oneri amministrativi per le Autorità di gestione e i beneficiari, e di facilitare la partecipazione e l'attuazione degli interventi e dei programmi operativi finanziati con le risorse europee.

In tal senso, anche i controlli sulle erogazioni dei finanziamenti verrebbero in parte semplificati con l'introduzione del principio dell'*audit* unico, che permetterà ai programmi che hanno dimostrato un buon funzionamento e risultati positivi di essere sottoposti a un controllo solo a livello nazionale, evitando le verifiche multiple da parte degli organismi di verifica europei<sup>430</sup>.

La Commissione propone, inoltre, di porre maggiore enfasi sulle prestazioni dei programmi, fissando obiettivi più chiari e concentrandosi su un numero più ridotto di indicatori di *performance* per agevolare il monitoraggio e la misurazione dei risultati.

Il progetto di bilancio pluriennale prevede altresì dei meccanismi per renderlo più duttile rispetto alle eventuali e variegate necessità di gestione, rendendo a tal fine i programmi più flessibili al loro interno e tra di loro<sup>431</sup>.

In particolare, è stata prevista una revisione intermedia delle assegnazioni nazionali nel 2024, che determinerà una riprogrammazione nel 2025, al fine di tenere conto delle

---

<sup>429</sup> I sette fondi previsti dalla Commissione per la programmazione 2021-2027 sono il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo di coesione (FC), il Fondo sociale europeo+ (FSE+), il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), il Fondo asilo e migrazione (AMIF), lo Strumento per la gestione delle frontiere e dei visti (BMVI) e il Fondo sicurezza interna (ISF). Sul punto cfr. Commissione Europea, *Proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 375 final, pag. 1 e ss.

<sup>430</sup> In merito la Corte dei Conti Europea ha evidenziato che la “modalità di *audit* unico” se applicata correttamente ha il potenziale di ridurre sicuramente i costi amministrativi e di accrescere l'efficienza, tuttavia, tale sistema eliminerebbe «anche la supervisione, con il rischio di aumentare i livelli di irregolarità nella spesa» e potrebbe, in definitiva, «mettere a repentaglio i progressi compiuti negli ultimi 20 anni in materia di controllo interno». Sul punto, cfr. Corte dei Conti Europea, *Sintesi delle osservazioni della Corte dei conti europea sulle proposte legislative della Commissione per il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP)*, febbraio 2019, pag. 13.

<sup>431</sup> In particolare aumentando dal 10% al 15% l'importo che può essere trasferito da un programma all'altro all'interno della stessa rubrica, la Commissione propone di istituire delle riserve integrate per creare flessibilità all'interno dei programmi. La Commissione prospetta anche la possibilità di “combinare” diverse forme di sostegno finanziario, passando da una modalità di gestione all'altra, di “riprogrammare” i finanziamenti a medio termine e di procedere a revisioni specifiche delle assegnazioni nazionali per adeguarle agli sviluppi nel periodo considerato.

indicazioni emergenti nel contesto del Semestre europeo, delle eventuali modificazioni della situazione socio-economica e dello stato di attuazione dei programmi<sup>432</sup>.

Entro certi limiti sarà anche possibile trasferire risorse da un programma all'altro senza che si renda necessaria l'approvazione ufficiale della Commissione.

Per la stessa esigenza di flessibilità si arricchiscono gli strumenti di gestione delle crisi, con la creazione di un apposito fondo di "riserva dell'Unione" per far fronte, non solo alle emergenze negli ambiti della sicurezza e delle politiche migratorie, ma anche — una volta esauriti gli altri strumenti disponibili — alle conseguenze economiche e sociali delle crisi commerciali<sup>433</sup>.

Inoltre, particolarmente avvertita dalla Commissione è stata l'esigenza di rafforzare la protezione del bilancio dell'UE dai rischi finanziari connessi a carenze generalizzate negli Stati membri riguardanti lo stato di diritto, ovvero quelle situazioni che si palesano in forte contrasto con i principi generali comuni su cui si fonda l'appartenenza all'UE (ad esempio, l'insufficiente indipendenza e terzietà del potere giudiziario; l'omessa prevenzione, rettifica e sanzione dell'esercizio di attività illecite del potere decisionale da parte delle autorità pubbliche; la limitazione delle indagini e degli strumenti di difesa; la prevenzione e repressione dei fenomeni corruttivi ecc.)<sup>434</sup>.

---

<sup>432</sup> Per la Commissione il collegamento con il Semestre europeo è funzionale a un maggiore coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri con gli obiettivi della programmazione 2021-2027. In particolare, le raccomandazioni specifiche per Stato membro del Semestre europeo saranno utilizzate all'inizio del ciclo di programmazione per l'elaborazione dei programmi e, successivamente, esse saranno oggetto di un nuovo esame con la revisione intermedia prevista nel 2024 per apportare eventuali correttivi. In sostanza, quindi, la pianificazione degli investimenti sarà fissa solo per i primi cinque anni, mentre negli ultimi due anni le decisioni di investimento saranno prese sulla base delle determinazioni individuate nell'ambito del Semestre europeo e dell'efficacia dell'attuazione dei programmi.

<sup>433</sup> Nelle intenzioni della Commissione tale fondo sarebbe finanziato utilizzando i margini disponibili nell'ambito dei massimali per gli impegni dell'esercizio precedente e i fondi impegnati nel bilancio UE che non sono stati spesi per l'attuazione dei programmi.

<sup>434</sup> La Corte dei Conti Europea ha accolto in modo favorevole l'obiettivo di questa proposta legislativa, ritenendo che tali evenienze possano inficiare la sana gestione finanziaria o altri interessi finanziari dell'Unione. Tuttavia, la stessa avverte che *«in questa fase mancano nella proposta certi criteri chiari e specifici che definiscano cosa costituisca una "carezza generalizzata" o come vengano realizzate le misure. Pertanto, la Corte ravvisa anche la necessità di chiarire ulteriormente la procedura e la portata delle misure. Infine, raccomanda di prevedere disposizioni cautelative onde evitare ripercussioni negative sui beneficiari dei programmi UE»*. Sul punto cfr. Corte dei Conti Europea, *Sintesi delle osservazioni della Corte dei conti europea sulle proposte legislative della Commissione per il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP)*, febbraio 2019, pag. 19 e ss. Invero critiche all'introduzione di un esame relativo allo "stato di diritto" erano state manifestate anche nel parere espresso dal Servizio giuridico del Consiglio dell'UE del 25 ottobre 2018; in particolare il suddetto documento esprimeva rilievi circa la compatibilità di tale valutazione con il Trattato sull'Unione europea, e con specifico riferimento con il principio di proporzionalità.

In tal caso, sono state proposte regole più stringenti attraverso un legame della programmazione 2021-2027 con il ciclo del Semestre europeo e la definizione di condizioni abilitanti che devono rimanere soddisfatte durante tutto il corso dell'attuazione dei programmi operativi, da cui può derivare, nel caso di gravi inadempienze, la sospensione dei pagamenti e degli impegni, la riduzione dei finanziamenti sugli impegni esistenti e il divieto di concludere nuovi impegni con i destinatari.

Inoltre, è stata manifestata l'intenzione di istituire un apposito programma di sostegno delle riforme al fine di fornire agli Stati membri assistenza tecnica e finanziaria per la realizzazione degli interventi prioritari a livello nazionale<sup>435</sup>.

Infine, è stato annunciato il ritorno alla regola “dell'n+2” (sostituendo, quindi, la regola “dell'n+3” attualmente applicata per il periodo 2014-2020), allo scopo di garantire una più efficiente e rapida realizzazione dei programmi; pertanto, le spese dovranno essere oggetto di rendicontazione e certificazione entro due anni dalla fine del ciclo di programmazione e quindi, al massimo, entro il 2029<sup>436</sup>.

### **3. Le priorità e le scelte emergenti per la politica di coesione *post* 2020.**

Nelle proposte della Commissione per la politica di coesione *post* 2020 emerge l'obiettivo di investire le risorse disponibili per la futura programmazione in tutte le regioni degli Stati membri, secondo la già nota tripartizione che distingue tra regioni meno sviluppate, in transizione e più sviluppate.

In particolare, la Commissione — al fine di ampliare la platea delle regioni beneficiarie dei fondi per la coesione — ha proposto di aumentare la soglia prevista per la categoria delle regioni cosiddette in transizione, stabilendo che il loro PIL *pro capite* debba essere compreso

---

<sup>435</sup> Il programma sarà costituito da tre meccanismi differenti: uno strumento dedicato specificamente alla realizzazione delle riforme, allo scopo di fornire l'assistenza tecnico-finanziaria a tutti gli Stati membri per le riforme principali individuate nell'ambito del Semestre europeo; uno strumento di convergenza, per fornire un sostegno specifico, basato su un sistema partenariale, rivolto agli Stati membri interessati che intendono adottare la moneta unica europea; uno strumento di assistenza tecnica su misura agli Stati membri per l'elaborazione e l'attuazione delle riforme, da attivare su esplicita richiesta degli stessi, basato sull'esperienza del servizio già operativo di assistenza per le riforme strutturali dell'UE.

<sup>436</sup> La Corte dei Conti Europea ha accolto in modo favorevole il ritorno alla regola dell'N+2. Sul punto cfr. Corte dei Conti Europea, *Sintesi delle osservazioni della Corte dei conti europea sulle proposte legislative della Commissione per il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP)*, febbraio 2019, pag. 13.

tra il 75% e il 100% della media UE, rispetto all'attuale ciclo 2014-2020, in cui tale rapporto è compreso nella forbice 75-90%<sup>437</sup>.

Sebbene il metodo di assegnazione dei fondi resta sostanzialmente riferito alla ricchezza prodotta (PIL *pro capite*), la proposta contiene nuovi criteri di riparto che fanno riferimento alle nuove priorità emergenti dell'UE, ovvero la disoccupazione giovanile, il basso livello di istruzione, i cambiamenti climatici, nonché l'accoglienza e l'integrazione dei migranti (sul punto vedi *infra*).

Tuttavia, come è stato giustamente osservato dalla Corte dei Conti Europea, in materia di politiche di coesione, vista l'assenza «di una strategia a livello UE o di un insieme di valori-obiettivo che possano tracciare un quadro chiaro di ciò che l'UE desidera raggiungere mediante le proprie politiche, spetterà agli Stati membri definire gli obiettivi strategici per i fondi in questione» e ciò richiederà una particolare attenzione da parte delle Istituzioni comunitarie al fine di garantire che la loro definizione sia sufficientemente ambiziosa<sup>438</sup>.

In particolare, con la proposta di regolamento recante le disposizioni comuni ai sette fondi previsti dalla programmazione 2021-2027<sup>439</sup> la Commissione, accanto alle molteplici proposte di semplificazione del sistema<sup>440</sup>, ha posto in evidenza le cinque grandi priorità che saranno perseguite con riguardo alla politica di coesione *post* 2020.

---

<sup>437</sup> Sono invece considerate regioni meno sviluppate quelle con un PIL pro capite minore del 75% della media dell'UE a 27; mentre sono considerate regioni più sviluppate quelle con un PIL pro capite superiore al 100% della media dell'UE a 27. Con riferimento all'Italia, nel ciclo di programmazione 2021-2027, rientrerebbero nella categoria delle regioni meno sviluppate Sicilia, Calabria, Campania, Puglia, Basilicata, cui si aggiungono Sardegna e Molise (che sono nell'attuale ciclo 2014-2020 nella categoria "in transizione"); nella categoria delle regioni in transizione Abruzzo, Umbria e Marche; nella categoria delle regioni più sviluppate tutte le altre regioni del Centro-Nord.

<sup>438</sup> Cfr. Corte dei Conti Europea, *Sintesi delle osservazioni della Corte dei conti europea sulle proposte legislative della Commissione per il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP)*, febbraio 2019, pag. 12.

<sup>439</sup> Cfr. Commissione Europea, *Proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 375 final, pag. 7 e ss.

<sup>440</sup> La Direzione Generale *Regional and Urban Policy* (DG Regio) della Commissione ha raccolto in un *vademecum* le ottanta misure di semplificazione recate dalla proposta di riforma delle politiche di coesione *post* 2020. Tale *vademecum* è suddiviso in dieci aree tematiche che riguardano il quadro legale; il quadro di *policy* razionalizzato per semplificare la programmazione; le condizionalità ridotte e razionalizzate; la programmazione; gli strumenti di progettazione integrata territoriale; l'attuazione semplificata; le procedure di controllo, gestione ed *audit*; gli strumenti di ingegneria finanziaria; il monitoraggio e la valutazione; l'obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea". Sul punto cfr. Commissione Europea - DG Regio, *Manuale di semplificazione. 80 misure di semplificazione nella politica di coesione 2021-2027*, 29 giugno 2018.



La loro individuazione assume certamente un ruolo di fondamentale centralità per le future politiche strutturali considerato che il pacchetto regolamentare non prevede, come anticipato in premessa di questo capitolo, un quadro di riferimento strategico o di *policy*, come è stato per l'attuale periodo di programmazione la strategia *Europa 2020*.

Si tratta, nello specifico, dei seguenti obiettivi strategici:

- ❖ *Un'Europa più intelligente* (“OS 1 - a smarter Europe”), che promuove una trasformazione economica intelligente e innovativa e che supporta le politiche dell'innovazione, delle tecnologie digitali, delle PMI e della modernizzazione industriale;
- ❖ *Un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio* (“OS 2 - a greener Europe”), che favorisce la transizione verso un'energia più pulita ed equa e che sostiene gli investimenti in favore delle energie rinnovabili, dell'efficienza energetica, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi;
- ❖ *Un'Europa più connessa* (“OS 3 - a more connected Europe”), che finanzia gli investimenti nelle reti infrastrutturali di trasporto e nelle reti digitali (banda larga e ultra-larga), puntando al rafforzamento della mobilità e della connettività regionale;
- ❖ *Un'Europa più sociale* (“OS 4 - a more social Europe”), che tutela e sostiene i diritti sociali, l'istruzione, l'educazione, lo sviluppo delle competenze, l'occupazione, l'inclusione sociale e un equo accesso alla sanità;
- ❖ *Un'Europa più vicina ai cittadini* (“OS 5 - Europe closer to citizens”), che promuove strategie di sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali.

I suddetti obiettivi strategici si sostituiscono agli undici obiettivi tematici della programmazione 2014-2020.

Si tratta, a ben vedere, più che di un vero e proprio avvicendamento, di una loro semplificazione e riorganizzazione, che ha spinto qualche autore in dottrina a parlare di una trasformazione solo di natura “cosmetica”<sup>441</sup>.

Con riguardo più specificatamente alla concentrazione tematica, la Commissione ha prospettato che — al fine di garantire che, in un contesto di sostanziale riduzione del

---

<sup>441</sup> Cfr. BACHTLER J. - MENDEZ C. - WISHLADE F., *Proposals for the MFF and Cohesion Policy 2021-2027: a preliminary assessment*, University of Strathclyde, European Policies Research Centre, Glasgow, 2018, p. 20. Gli autori, in particolare, evidenziano che il cambiamento è solo “cosmetico” «because the scope of action within priority objectives is wider and essentially covers all the previous thematic objectives». Sul punto cfr. anche le osservazioni di BONETTI A., *Fondi Strutturali 2021-2027: la trasformazione “cosmetica” degli Obiettivi Tematici in Obiettivi Strategici*, in [www.bonetti4reforms.com](http://www.bonetti4reforms.com), 25 settembre 2018.

bilancio, permanga ancora una massa critica di risorse per le politiche di coesione — gli investimenti relativi al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e al Fondo di coesione (FC)<sup>442</sup> saranno dedicati per la maggior parte agli obiettivi strategici “OS 1 - a smarter Europe” e “OS 2 - a greener Europe”, in funzione della ricchezza degli Stati membri espressa in termini di reddito nazionale lordo (RNL) e con riguardo alla spesa calcolata a livello nazionale, anziché con riferimento al singolo programma.

In particolare, la Commissione ha proposto la seguente suddivisione in tre categorie:

- Paesi con RNL inferiore al 75% della media UE, per i quali la percentuale di risorse da destinare complessivamente ai due obiettivi strategici “OS 1” e “OS 2” è pari al 65% (di cui la percentuale minima per “OS 1” è pari al 35% e quella per “OS 2” è pari al 30%);
- Paesi con RNL tra il 75% e il 100% della media UE, per i quali la suddetta percentuale complessiva per i due obiettivi sale al 75% (di cui la percentuale minima per “OS 1” è pari al 45% e quella per “OS 2” è pari al 30%);
- Paesi con RNL pari o superiore al 100% della media UE, per i quali la percentuale minima è fissata all’85% (di cui la percentuale minima per “OS 1” è pari al 60%).

La Commissione ha spiegato che la scelta per una siffatta concentrazione tematica è stata indotta dai risultati delle valutazioni *ex post* e della valutazione d’impatto, secondo cui i suddetti obiettivi strategici “OS 1” e “OS 2” realizzerebbero “il più alto valore aggiunto” e contribuirebbero maggiormente alla realizzazione delle priorità dell’UE<sup>443</sup>.

Inoltre — in linea con gli impegni assunti dall’Unione per attuare l’*Accordo di Parigi*<sup>444</sup> e realizzare gli *Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite*<sup>445</sup> e con quanto previsto dal

---

<sup>442</sup> Per il periodo 2021-2027, analogamente all’attuale ciclo di programmazione 2014-2020, potranno beneficiare del Fondo di coesione (FC) solo gli Stati membri il cui reddito nazionale lordo (RNL) pro capite è inferiore al 90% del RNL medio pro capite dell’UE. L’Italia, registrando una percentuale superiore al 90%, non beneficerà delle suddette risorse.

<sup>443</sup> Cfr. Commissione Europea, *Proposta di regolamento relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 372 final, pag. 9.

<sup>444</sup> Il riferimento è alla *Conferenza sul clima di Parigi* (COP21) del dicembre 2015, a conclusione della quale 195 Paesi hanno adottato il primo accordo universale e giuridicamente vincolante sul clima, definendo un piano d’azione per evitare cambiamenti climatici pericolosi e per limitare il riscaldamento globale. I principali obiettivi dell’accordo sono: mantenere l’aumento medio della temperatura mondiale ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali come obiettivo a lungo termine; puntare a limitare l’aumento a 1,5°C, dato che ciò ridurrebbe in misura significativa i rischi e gli impatti dei cambiamenti climatici; fare in modo che le emissioni globali raggiungano il livello massimo al più presto possibile, pur riconoscendo che per i Paesi in via di sviluppo occorrerà più tempo; procedere successivamente a rapide riduzioni in conformità con le soluzioni scientifiche più avanzate disponibili.

<sup>445</sup> Il riferimento è all’approvazione da parte delle Nazioni Unite, nel settembre 2015, dell’*Agenda 2030*, la cui finalità è quella di contribuire allo sviluppo globale, promuovere il benessere umano e

progetto di *Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*(QFP 2021-2027) — il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione (FC) dovranno contribuire al conseguimento della finalità generale di destinare il 25% delle spese di bilancio dell'UE al sostegno della lotta ai cambiamenti climatici.

In tal senso, la proposta della Commissione prevede che le operazioni nel quadro del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) dovrebbero coprire il 30% della dotazione finanziaria complessiva dello stesso fondo in favore dei suddetti obiettivi climatici, mentre le operazioni nel quadro del Fondo di coesione dovrebbero coprire il 37% della propria dotazione finanziaria complessiva per la medesima finalità<sup>446</sup>.

Le nuove proposte della Commissione in tema di politiche di coesione consolidano inoltre le risorse in favore della dimensione urbana con l'assegnazione del 6% del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) allo sviluppo urbano sostenibile e con l'individuazione di apposito programma (l'Iniziativa urbana europea) attuato in gestione diretta e indiretta, per proporre alle città nuove opportunità di sviluppo di capacità, scambi culturali e commerciali, azioni pilota e di comunicazione<sup>447</sup>.

Tale iniziativa ha l'obiettivo di fornire sostegno alle strategie di sviluppo gestite a livello periferico, conferendo anche maggiori responsabilità alle autorità locali nella gestione dei fondi.

Con riguardo, invece, ai tassi di cofinanziamento si registra, per il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo di coesione (FC) e il Fondo sociale europeo+ (FSE+), la proposta di una diminuzione dei contributi europei a discapito dei bilanci degli Stati membri.

In particolare, rispetto all'attuale ciclo di programmazione, è stata prevista una decurtazione dei tassi di finanziamento europeo dall'85% al 70% per le regioni meno sviluppate, dal 60 al 55% per le regioni in transizione e dal 50 al 40% per le regioni più sviluppate<sup>448</sup>.

---

proteggere l'ambiente. L'*Agenda 2030* individua, in particolare, 17 *Obiettivi di sviluppo sostenibile* (OSS/SDGs, *Sustainable Development Goals*) e 169 sotto-obiettivi, i quali mirano a porre fine alla povertà, a lottare contro l'ineguaglianza e allo sviluppo sociale ed economico, promuovendo una crescita sostenibile anche con specifico riguardo ai cambiamenti climatici.

<sup>446</sup> Cfr. Commissione Europea, *Proposta di regolamento relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 372 final, pag. 4 e 13.

<sup>447</sup> Cfr. Commissione Europea, *Proposta di regolamento relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 372 final, pag. 9 e ss.

<sup>448</sup> Cfr. Commissione Europea, *Proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 375 final, pag. 89.

Di conseguenza la contribuzione nazionale dovrà essere per le regioni meno sviluppate almeno pari al 30%, per le regioni in transizione almeno del 45% e per le regioni più sviluppate almeno del 60%.

Invero, i tassi di finanziamento dell'Unione europea erano aumentati per i suddetti fondi nel periodo 2007-2013 come risposta alla crisi finanziaria, al fine di mantenere un livello elevato degli investimenti in un periodo di forte contrazione dei bilanci pubblici degli Stati membri.

Tali incrementi sono stati considerati ora dalla Commissione non più giustificati e necessari, non solo per ragioni di carattere economico (in un momento di parziale ripresa dei mercati), ma anche perché si è ritenuto che tassi modesti possano promuovere maggiormente il senso di titolarità e di responsabilità dei Governi nazionali, magari se accompagnati ad adeguati strumenti di flessibilità che consentano agli stessi Paesi di determinare, al proprio interno, i tassi di cofinanziamento da applicare a livello di programma e di priorità<sup>449</sup>.

In questa direzione, una novità importante è data anche dalla proposta di sospendere le verifiche in ordine al principio di addizionalità dei fondi strutturali rispetto alla spesa pubblica o agli investimenti effettuati dagli Stati membri nelle regioni interessate dalle politiche di coesione europee.

Tale scelta, non esente da alcune critiche in dottrina<sup>450</sup>, è stata motivata dalla Commissione dall'esigenza di semplificare le procedure che richiedevano calcoli dettagliati e un notevole sforzo organizzativo e di risorse, sia da parte degli stessi Stati membri e sia da parte della stessa Commissione.

Anche per quanto concerne il regime delle condizionalità si registrano alcune importanti novità.

---

<sup>449</sup> Cfr. Commissione Europea, *Proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 375 final, pag. 12.

<sup>450</sup> Sul punto cfr. BONETTI A., *Fondi Strutturali 2021-2027. Semplificare, ma senza smantellare la valutazione*, in *www.bonetti4reforms.com*, 5 marzo 2019. Secondo l'autore tale misura di semplificazione, in uno con l'assenza di un "quadro strategico comune", l'abrogazione dell'obbligo di condurre delle valutazioni *ex ante* dei programmi, la forte riduzione del numero di indicatori e la rimozione dell'obbligo di usare indicatori specifici di programma, rischia di «destrutturare completamente il processo di programmazione e valutazione», implicando «un indebolimento sia della natura di strumenti di sostegno alla domanda aggregata dei Fondi Strutturali, sia dello stesso processo di programmazione», con il rischio di un ulteriore indebolimento degli strumenti finalizzati alla convergenza economica sociale e territoriale delle aree più povere dell'Unione.

La proposta della Commissione prevede, innanzitutto, una sostanziale riduzione di quelle *ex ante*, ora denominate “condizioni abilitanti” per l’accesso ai fondi<sup>451</sup>.

Infatti, alle otto condizionalità c.d. generali (articolate in sette aree di intervento) e alle ventinove condizionalità c.d. tematiche (legate agli undici obiettivi tematici) della programmazione 2014-2020, si sostituiscono circa venti condizioni abilitanti, che fanno riferimento alle diverse aree tematiche della futura programmazione 2021-2027.

Quattro di esse riguardano aspetti di natura orizzontale, ovvero il rispetto delle normative in materia di appalti pubblici, di aiuti di Stato, nonché della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e della Convenzione delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità.

Le condizioni abilitanti, a differenza delle condizioni *ex ante* previste dalla programmazione 2014-2020, dovranno essere soddisfatte non solo all’avvio del ciclo di programmazione, ma durante l’intero settennio.

Tuttavia, in caso di mancato adempimento, lo Stato membro — benché non potrà richiedere alla Commissione i finanziamenti relativi ai progetti che non vedono soddisfatte le menzionate condizioni — non avrà l’obbligo di dover presentare un piano d’azione per conformarsi a esse.

Per quanto riguarda, invece, le condizionalità macroeconomiche esse sono state sostanzialmente confermate nella proposta della Commissione, al fine di preservare la solidità del bilancio dell’Unione.

Pertanto, è stata mantenuta ferma la regolamentazione che prevede che, nel caso in cui uno Stato membro non adotti le misure adeguate nelle ipotesi di disavanzo eccessivo o squilibrio eccessivo o non sia in grado di adottare le misure richieste da un specifico programma di sostegno alla stabilità, la Commissione possa presentare al Consiglio una proposta con la quale venga richiesta la sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti relativi a uno o più programmi di finanziamento.

Tuttavia, la stessa Commissione può raccomandare al Consiglio di annullare la sospensione nel caso di circostanze economiche eccezionali o di una espressa richiesta motivata presentata dallo Stato membro interessato<sup>452</sup>.

---

<sup>451</sup> Cfr. Commissione Europea, *Proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 375 final, pag. 8 e 33.

<sup>452</sup> Cfr. Commissione Europea, *Proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la*

Viene altresì confermato il principio strategico del partenariato, basato su un approccio di *governance* a più livelli, al fine di garantire il coinvolgimento della società civile e delle parti sociali nella programmazione e di orientare i negoziati tra la Commissione e lo Stato membro interessato nella elaborazione dei programmi<sup>453</sup>.

A tal fine e in un'ottica di continuità nell'organizzazione dei partenariati con il precedente periodo di programmazione 2014-2020, viene altresì confermata l'applicazione del *Codice europeo di condotta sul partenariato* nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento di cui al Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione del 7 gennaio 2014.

La Commissione, inoltre, al fine di ridurre gli oneri amministrativi, ha proposto che l'Accordo di partenariato abbia una struttura semplificata (in conformità a un modello predefinito) e non venga modificato in corso di programmazione, a differenza di quanto è avvenuto nell'attuale periodo 2014-2020, in cui tutte le modifiche relative alla programmazione dovevano poi riflettersi in un Accordo di partenariato specularmente modificato.

#### **4. I saldi della proposta della Commissione per il nuovo *Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*.**

La Commissione, anche alla luce delle difficoltà oggettive e delle divergenze emerse tra gli Stati membri descritte in premessa, ha proposto un progetto di bilancio pluriennale per il periodo *post* 2020 basato su un approccio che potremmo definire pragmatico o di compromesso<sup>454</sup>.

La posizione di partenza della Commissione, infatti, non era semplice dovendo mediare tra ristrettezze di bilancio e nuove priorità politico-economiche.

Sul tavolo si presentavano sostanzialmente tre opzioni: un taglio generalizzato delle risorse, la riduzione dei finanziamenti a favore delle regioni più sviluppate, oppure il mantenimento

---

*Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 375 final, pag. 35 e ss.

<sup>453</sup> Cfr. Commissione Europea, *Proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 375 final, pag. 15 e 30 e ss.

<sup>454</sup> Cfr. Commissione Europea, *Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende - Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 321 final; Commissione Europea, *Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 322 final.

del sostegno ad alcuni settori chiave e una parallela riduzione per gli altri ambiti ritenuti non preminenti<sup>455</sup>.

La Commissione ha scelto quest'ultima soluzione, privilegiando, nel progetto relativo al *Quadro finanziario pluriennale 2021-2027* — pur con una sensibile riduzione delle risorse in favore della politica di coesione e della politica agricola comune (c.d. PAC) — un inedito programma di finanziamento di alcune azioni ad “alto valore aggiunto europeo”, nonché di una serie di ulteriori priorità emergenti.

Pertanto, in tal senso, è stato proposto l'incremento dei finanziamenti a favore dei programmi nell'ambito della ricerca, dell'innovazione, delle infrastrutture, del clima, dell'ambiente e a favore dei giovani, nonché risorse aggiuntive per supportare le politiche afferenti la gestione del fenomeno migratorio, la cooperazione tra Stati membri in materia di difesa, la sicurezza interna ed esterna dell'Unione ecc.

Per quanto riguarda i saldi, la menzionata proposta prevede, nel suo complesso, un aumento degli stanziamenti in termini assoluti rispetto al precedente *Quadro finanziario pluriennale 2014-2020*<sup>456</sup>.

Infatti, il progetto di bilancio pluriennale per il periodo 2021-2027, a prezzi costanti (cioè con riferimento al 2018, senza considerare l'inflazione)<sup>457</sup> assegna risorse complessive pari a 1.135 miliardi di euro per gli impegni (corrispondenti all'1,11% del reddito nazionale lordo dell'UE a 27 Stati membri), e pari a 1.105 miliardi di euro per i pagamenti (corrispondenti all'1,08% del reddito nazionale lordo dell'UE a 27 Stati membri).

Se si considerano gli stanziamenti a prezzi correnti, cioè calcolando un tasso di inflazione annuo pari a al 2%<sup>458</sup>, le risorse a disposizione per il settennio 2021-2027 sul lato degli impegni risultano pari a 1.279 miliardi di euro, mentre gli stanziamenti sul lato dei pagamenti risultano pari a 1.246 miliardi di euro<sup>459</sup>.

---

<sup>455</sup> Sul punto cfr. POLLIO SALIMBENI A., *Fondi europei 2021-20127. Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio UE*, 2018, pag. 24 e ss.

<sup>456</sup> Il bilancio pluriennale 2014-2020, recato dal Regolamento (UE) n. 1311/2013, prevedeva una dotazione pari a 959,9 miliardi di euro di impegni e 908,4 miliardi di euro di pagamenti a prezzi costanti 2011. Gli stanziamenti a prezzi correnti, cioè calcolati tenendo conto dell'inflazione, erano pari a 1082,5 miliardi di euro di impegni e 1023,9 miliardi di euro di pagamenti.

<sup>457</sup> Il riferimento ai prezzi costanti, non tenendo conto dell'inflazione, permette di evidenziare i cambiamenti che si verificano nel corso del ciclo finanziario della programmazione settennale. E' il riferimento considerato giuridicamente vincolante e a esso si fa riferimento nei negoziati tra gli Stati membri e la Commissione.

<sup>458</sup> Il riferimento ai prezzi correnti, tenendo conto di un'inflazione prevista del 2% annuo (pari al 14% per l'intero esercizio finanziario), permette di ottenere una proiezione della spesa nei sette anni della programmazione europea.

<sup>459</sup> Il Parlamento Europeo si è espresso in maniera molto critica sui saldi del *Quadro finanziario pluriennale 2014-2020* previsti dalla Commissione. Innanzitutto, con la *Risoluzione del 30 maggio 2018*

Tuttavia, va considerato che il nuovo progetto di bilancio pluriennale 2021 integra anche gli stanziamenti del Fondo europeo di sviluppo (FES), uno strumento finanziario intergovernativo con cui si sostiene lo sviluppo nei paesi dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico.

Pertanto, come dimostra il *grafico n. 5* che segue, se si ha riguardo al massimale degli impegni in percentuale del reddito nazionale lordo (RNL), si registra un lieve calo delle risorse rispetto alla media del precedente ciclo di programmazione 2014-2020<sup>460</sup>.

---

*sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e le risorse proprie*, 2018/2714(RSP), ha esternato la propria preoccupazione per l’entità globale proposta per il QFP 2021-2027, sottolineando che esso in termini di percentuale del reddito nazionale lordo (RNL) è inferiore all’entità del QFP 2014-2020, nonostante i finanziamenti supplementari necessari per le nuove priorità politiche e le sfide emergenti per l’Unione. Pertanto ha esortato la Commissione a mantenere il finanziamento della politica agricola comune (PAC) e della politica di coesione per l’UE a 27 almeno al livello del bilancio 2014-2020 in termini reali, chiedendo di fissare il QFP 2021-2027 all’1,3 % del RNL dell’UE a 27. Con la successiva *Relazione interlocutoria sul quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 – posizione del Parlamento in vista di un accordo* del 14 novembre 2018 COM(2018)0322 – C8-0000/2018 – 2018/0166R(APP), la stessa istituzione ha confermato nuovamente la propria posizione ufficiale secondo cui il livello del QFP 2021-2027 dovrebbe essere fissato a 1.324,1 miliardi di euro a prezzi 2018, che rappresenta l’1,3 % dell’RNL dell’UE-27, al fine di garantire il livello di finanziamenti necessario per le politiche fondamentali dell’UE, affinché le stesse possano realizzare la loro missione e i loro obiettivi. Il Parlamento si è espresso, invece, in modo favorevole sulla revisione del sistema di finanziamento dell’UE, auspicando una semplificazione dei meccanismi di calcolo delle entrate esistenti e l’introduzione di nuove risorse proprie.

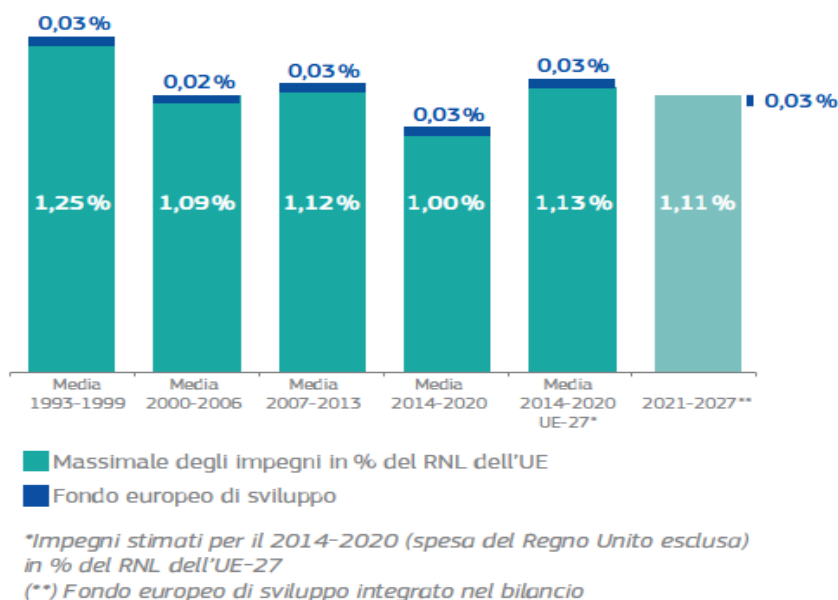
<sup>460</sup> Sul punto cfr. anche le puntuali osservazioni di POLLIO SALIMBENI A., *Fondi europei 2021-2027. Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio UE*, 2018, pag. 26. L’autore evidenzia come «Il totale degli impegni può essere visto come maggiore o minore rispetto al bilancio precedente, a seconda della prospettiva scelta. In termini reali rispetto al bilancio 2014-2020 a 28 Stati membri si registra un leggero calo. Comparato in termini reali con il bilancio “virtuale” precedente, cioè dell’Unione a 27 Stati membri senza il Regno Unito, si registra un aumento del 5% (52,3 miliardi). Comparato in termini relativi in rapporto al reddito nazionale lordo, si registra un aumento dall’1,03% del reddito nazionale lordo (RNL) della UE-28 all’1,11% della UE-27. Comparato infine in termini relativi con l’attuale reddito nazionale lordo della UE-27, non tenendo quindi conto del Regno Unito, si registra un calo dall’1,16% del RNL all’1,11% della UE-27».



**Grafico n. 5 – Confronto bilancio UE/RNL 2021-2027 con i precedenti cicli**

### Entità del bilancio dell'UE in percentuale del reddito nazionale lordo (RNL)

Massimale degli impegni in % del RNL dell'UE



Fonte: Commissione Europea, *Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende - Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*

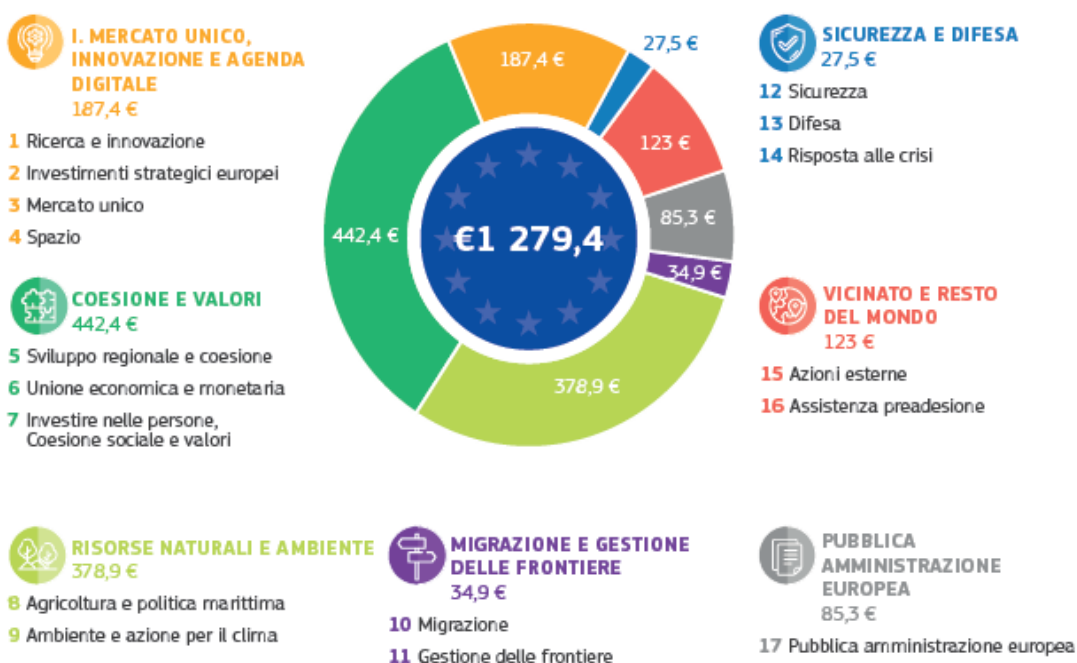
Nel dettaglio il nuovo *Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, come può osservarsi dal *grafico n. 6* in calce, è suddiviso nelle seguenti sette rubriche:

- 1) *Mercato unico, innovazione e agenda digitale*, con una dotazione di 187,4 miliardi di euro (14,6%);
- 2) *Coesione e valori*, con un ammontare di 442,4 miliardi di euro (34,6%);
- 3) *Risorse naturali e ambiente*, con risorse pari a di 378,9 miliardi di euro (29,6%);
- 4) *Migrazione e gestione delle frontiere*, con un saldo di 34,9 miliardi di euro (2,7%);
- 5) *Sicurezza e difesa*, con una dote di 27,5 miliardi di euro (2,1%);
- 6) *Vicinato e resto del mondo*, con una provvista di 123 miliardi di euro (9,6%);
- 7) *Pubblica amministrazione europea*, con un'assegnazione di 85,3 miliardi di euro (6,6%).

## Grafico n. 6 – Schema del nuovo *Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*

### IL NUOVO QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027 UN BILANCIO AL SERVIZIO DI UN'UNIONE CHE PROTEGGE, DÀ FORZA E DIFENDE

in miliardi di EUR, a prezzi correnti



Fonte: Commissione Europea, *Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende - Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*

Per sostenere un simile sforzo finanziario la Commissione ha orientato la propria iniziativa in due diverse direzioni.

Da un lato, ha prospettato la riforma dell'attuale sistema di finanziamento del bilancio europeo basato essenzialmente, ai sensi dell'articolo 311 TFUE, comma 2, sulle c.d. risorse proprie.

Dall'altro, ha suggerito una sostanziale revisione degli stanziamenti e della loro ripartizione tra le diverse politiche e priorità dell'Unione.

Con riguardo al primo aspetto, sono state proposte delle modifiche alle tre categorie tradizionali di entrate, ovvero dazi doganali sulle importazioni, imposta sul valore aggiunto e reddito nazionale lordo, ed è stata altresì avanzata l'idea di introdurre delle nuove fonti di finanziamento rispetto a quelle fino a oggi esistenti<sup>461</sup>.

<sup>461</sup> Cfr. Commissione Europea, *Proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea*, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 325 final; Commissione Europea, *Proposta di regolamento del Consiglio concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie basate*

Nello specifico, è stata prevista:

- per i dazi doganali, la riduzione dal 20% al 10% delle ritenute che gli Stati membri trattengono come spese di riscossione;
- per l'imposta sul valore aggiunto, la semplificazione del sistema di riscossione, con l'eliminazione progressiva delle attuali correzioni (c.d. *rebates*) relative alle aliquote ridotte;
- per il reddito nazionale lordo, la riduzione del sistema forfettario di calcolo, pur mantenendo la sua funzione complementare di risorsa residuale, utilizzata per riequilibrare il bilancio comune dell'Unione in caso di necessità e al fine di rispettare il principio di pareggio stabilito dall'articolo 310 del TFUE.

La Commissione ha ritenuto, inoltre, di promuovere l'istituzione di alcune nuove categorie di entrate, ovvero:

- una aliquota di prelievo del 3% applicata alla nuova base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società;
- una quota del 20% dei proventi delle aste del sistema europeo di scambio delle quote di emissioni di gas a effetto serra;
- un contributo nazionale basato sulla quantità di rifiuti di imballaggi di plastica non riciclati in ciascuno Stato membro.

Secondo una stima della Commissione queste nuove fonti di finanziamento potrebbero apportare da sole un contributo di 22 miliardi di euro all'anno, rappresentando nel loro complesso circa il 12% del totale delle entrate del bilancio europeo<sup>462</sup>.

Con riguardo, invece, al secondo aspetto, relativo alla distribuzione delle risorse nell'ambito delle diverse politiche europee, il progetto relativo al *Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, anche al fine di finanziare gli altri settori considerati prioritari, ha previsto — in controtendenza rispetto ai precedenti cicli di programmazione, come può evincersi dal

---

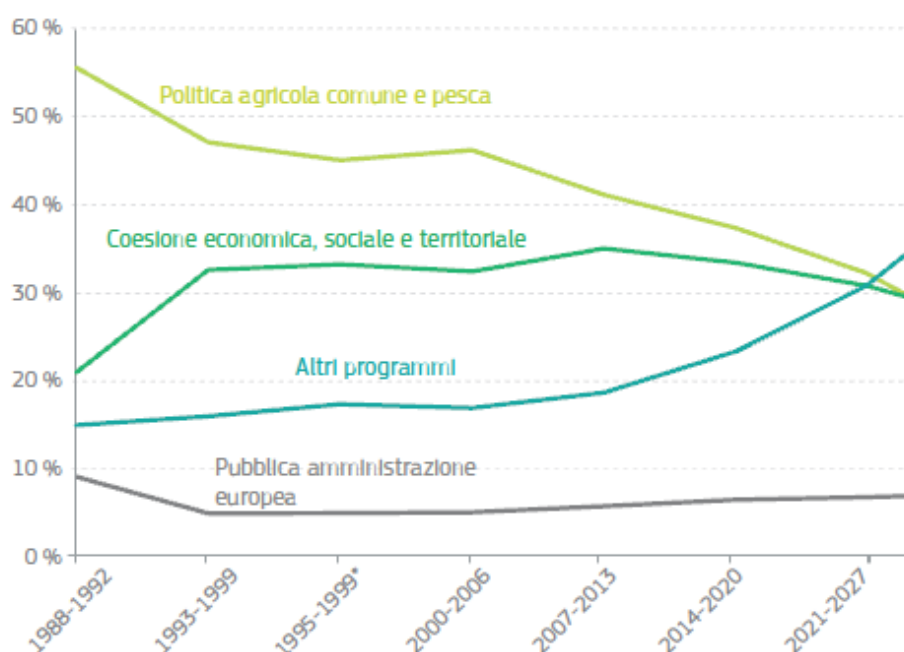
*sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società, sul sistema di scambio di quote di emissioni dell'Unione europea e sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati, nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria*, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 326 final; Commissione Europea, *Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea*, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 327 final; Commissione Europea, *Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CEE, Euratom) n. 1553/89 concernente il regime uniforme definitivo di riscossione delle risorse proprie provenienti dall'imposta sul valore aggiunto*, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 328 final.

<sup>462</sup> Sul nuovo sistema di finanziamento delineato dalla Commissione si è espressa in maniera critica la Corte dei Conti Europea, ritenendo l'oggetto della proposta complesso e affermando che potrebbero sussistere diversi problemi relativi all'efficacia delle nuove risorse proprie proposte. Sul punto cfr. Corte dei Conti Europea, *Sintesi delle osservazioni della Corte dei conti europea sulle proposte legislative della Commissione per il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP)*, febbraio 2019, pag. 9 e ss.

grafico n. 7 di seguito allegato — delle riduzioni dei finanziamenti, sia per la politica di coesione e sia per la politica agricola comune.

**Grafico n. 7 – Confronto settori di spesa *Quadro finanziario pluriennale 2021-2027***

## Andamento dei principali settori del bilancio dell'UE



Fonte: Commissione europea, *Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende - Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*

Per quanto riguarda la politica di coesione, infatti, le risorse disponibili in termini di impegni, a prezzi costanti per il suddetto periodo, ammonterebbero a 330,6 miliardi di euro, contro i 351,8 miliardi del precedente ciclo 2014-2020.

Si tratterebbe per la Commissione di una riduzione, rispetto al precedente periodo di programmazione, pari al 7%<sup>463</sup>.

<sup>463</sup> Diversamente il Parlamento europeo stima che la riduzione sarebbe più consistente, pari a circa il 10%. Sul punto cfr. POLLIO SALIMBENI A., *Fondi europei 2021-2027. Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio UE*, 2018, pag. 29. L'autore calcola che rispetto all'attuale quadro finanziario 2014-2020 dell'UE a 28 Stati membri il taglio risulterebbe pari al 12,80%, mentre con riguardo all'UE a 27 Stati membri, e questo sarebbe secondo lo stesso autore «il riferimento più preciso per valutare la variazione», la riduzione risulterebbe pari al 13,4%.

Per fare qualche esempio concreto, a prezzi correnti, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) subirebbe una riduzione di ben 27 miliardi di euro, passando da 226 a 199 miliardi di euro, mentre il Fondo di coesione (FC) registrerebbe una diminuzione di circa 17 miliardi, passando da 63 a 46 miliardi di euro<sup>464</sup>.

I tagli sarebbero ancora più rilevanti per quanto riguarda la politica agricola comune, per la quale le risorse disponibili in termini di impegni, a prezzi correnti, ammonterebbero per il periodo 2021-2027 a 365 miliardi di euro (pari al 28% del bilancio complessivo dell'UE), contro i 408,3 miliardi di euro (pari al 37,6% del bilancio complessivo dell'UE) del precedente ciclo 2014-2020<sup>465</sup>.

La riduzione, secondo le stime della Commissione, sarebbe quindi del 5% a prezzi correnti rispetto al periodo 2014-2020, il che equivarrebbe a una riduzione di circa il 12% a prezzi costanti del 2018<sup>466</sup>.

Come anticipato sopra a beneficiare della diversa redistribuzione delle risorse sarebbero alcune “priorità emergenti” e alcune azioni considerate dalla Commissione ad “alto valore aggiunto europeo”.

Tra le “nuove priorità” vedono aumentare i fondi europei le politiche relative all’immigrazione e gestione delle frontiere, con una dotazione complessiva pari a 34,9 miliardi di euro e, dunque, con un incremento del 154,7%, rispetto al periodo 2014-2020<sup>467</sup>.

---

<sup>464</sup> Cfr. Commissione Europea, *Proposta di regolamento relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione*, Strasburgo, 29.5.2018 COM(2018) 372 final. Con riguardo, invece, alle politiche sociali la proposta della Commissione prevede l’istituzione del nuovo Fondo sociale europeo plus (FSE+) che riunirà diversi programmi del periodo di programmazione 2014-2020, ovvero: il Fondo sociale europeo (FSE), l’Iniziativa a favore dell’occupazione giovanile (YEI), il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), il Programma dell’UE per l’occupazione e l’innovazione sociale (EaSI) e il Programma dell’UE per la salute, con una dotazione complessiva pari a 101 miliardi di euro. Con l’accorpamento dei suddetti programmi si è voluto costituire un unico strumento finanziario per le politiche di sostegno alle persone, anche in attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato congiuntamente da Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione il 17 novembre 2017. Sul punto cfr. Commissione Europea, *Proposta di regolamento relativo al Fondo sociale europeo Plus (FSE+)*, Bruxelles, 30.5.2018 COM(2018) 382 final.

<sup>465</sup> Cfr. Commissione Europea, *Proposta di regolamento recante norme sul sostegno ai piani strategici della PAC e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)*, Bruxelles, 1.6.2018 COM(2018) 392 final; Commissione Europea, *Proposta di regolamento sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune*, Bruxelles, 1.6.2018 COM(2018) 393 final.

<sup>466</sup> Anche in questo caso il Parlamento Europeo stima che la riduzione sarebbe in realtà più consistente, pari a circa il 15%.

<sup>467</sup> Cfr. Commissione Europea, *Proposta di regolamento che istituisce il Fondo Asilo e migrazione*, Strasburgo, 12.6.2018 COM(2018) 471 final; Commissione Europea, *Proposta di regolamento che istituisce, nell’ambito del Fondo per la gestione integrata delle frontiere, lo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e i visti*, Strasburgo, 12.6.2018 COM(2018) 473 final; Commissione Europea, *Proposta di regolamento che istituisce, nell’ambito del Fondo per la gestione integrata delle frontiere, lo Strumento di*

Allo stesso modo, vengono aumentate le risorse sia per la difesa che per la sicurezza interna, con una provvista complessiva pari a 27,5 miliardi di euro, con un aumento degli stanziamenti rispetto al bilancio pluriennale in corso del 220% per la prima e dell'80% circa per la seconda<sup>468</sup>.

Anche alle politiche e alle azioni svolte dall'UE in ambito internazionale (c.d. azione esterna) sono destinati più fondi, in questo caso, per un ammontare pari a 123 miliardi di euro, con un aumento della dotazione disponibile del 22%<sup>469</sup>.

Inoltre, sostanziali aumenti dei finanziamenti sono stati programmati in favore delle tematiche ambientali e climatiche: infatti, 5,4 miliardi di euro sono stati destinati al programma LIFE<sup>470</sup> e 206 miliardi di euro al raggiungimento degli obiettivi climatici con un incremento, rispettivamente, del 70,3% e del 20% delle risorse rispetto all'attuale periodo di programmazione.

Tra le azioni ad "alto valore aggiunto europeo", invece, vedono incrementare i fondi gli interventi a favore dei giovani; in particolare, il programma ERASMUS vede raddoppiare le proprie risorse passando da 15 a 30 miliardi di euro<sup>471</sup>.

Ugualmente, gli investimenti nelle reti infrastrutturali europee relative ai settori dei trasporti, dell'energia e del digitale vedono aumentare le risorse fino a 42,3 miliardi di euro con un incremento degli investimenti del 47% rispetto al periodo 2014-2020<sup>472</sup>.

Nella stessa direzione vanno anche le risorse in favore delle politiche di supporto alla ricerca, all'innovazione e all'agenda digitale, che prevedendo uno stanziamento complessivo pari a 115,4 miliardi di euro, registrano un aumento del 60% rispetto alla loro precedente dotazione<sup>473</sup>.

---

*sostegno finanziario relativo alle attrezzature per il controllo doganale*, Strasburgo, 12.6.2018 COM(2018) 474 final.

<sup>468</sup> Cfr. Commissione Europea, *Proposta di regolamento che istituisce il Fondo europeo per la difesa*, Bruxelles, COM(2018) 476; Commissione Europea, *Proposta di regolamento che istituisce il Fondo Sicurezza interna*, Bruxelles, 13.6.2018 COM(2018) 472 final.

<sup>469</sup> Cfr. Commissione Europea, *Proposta di regolamento che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale*, Bruxelles, 14.6.2018 COM(2018) 460 final.

<sup>470</sup> Cfr. Commissione Europea, *Proposta di regolamento che istituisce un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE)*, Bruxelles, 1.6.2018 COM(2018) 385 final.

<sup>471</sup> Cfr. Commissione Europea, *Proposta di regolamento che istituisce "Erasmus"*, Bruxelles, 30.5.2018 COM(2018) 367 final.

<sup>472</sup> Cfr. Commissione Europea, *Proposta di regolamento che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa*, Bruxelles, 6.6.2018 COM(2018) 438 final.

<sup>473</sup> Cfr. Commissione Europea, *Proposta di regolamento che istituisce Orizzonte Europa - il programma quadro di ricerca e innovazione - e ne stabilisce le norme di partecipazione e diffusione*, Bruxelles, 7.6.2018 COM(2018) 435 final; Commissione Europea, *Proposta di regolamento che istituisce il programma Europa digitale per il periodo 2021-2027*, Bruxelles, 6.6.2018 COM(2018) 434 final.

Con riguardo, infine, alla tempistica per l'approvazione del nuovo *Quadro finanziario pluriennale* va detto che essa appare ancora incerta.

Come è noto, ai sensi dell'articolo 312 del TFUE, l'approvazione del regolamento che reca il bilancio pluriennale dell'UE segue una procedura legislativa speciale, richiedente una delibera all'unanimità del Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo a maggioranza assoluta.

Se il Parlamento europeo ritiene la proposta non soddisfacente può, sempre a maggioranza assoluta, respingere la posizione del Consiglio, senza tuttavia avere la possibilità di apportare propri emendamenti.

In tal caso, il Consiglio europeo può adottare comunque all'unanimità una decisione che consente al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata.

La Commissione Juncker aveva inizialmente auspicato di giungere a un accordo prima delle elezioni del Parlamento europeo del maggio 2019, ma successivamente, anche per diverse posizioni critiche emerse tra gli Stati membri su tale opzione, tale scadenza è stata prima posticipata a ottobre 2019 e poi ulteriormente differita.

Infatti, da più parti, è emersa l'opportunità di un coinvolgimento diretto nella discussione sia del nuovo Parlamento eletto e sia della Commissione von der Leyen<sup>474</sup>, che dovrà materialmente gestire il nuovo bilancio dell'Unione, e pertanto, i tempi per l'approvazione definitiva del nuovo *Quadro finanziario pluriennale* appaiono profilarsi più lunghi di quanto originariamente previsto<sup>475</sup>.

---

<sup>474</sup> L'insediamento della Commissione europea presieduta da Ursula von der Leyen era previsto per il 1° novembre 2019. Tuttavia, il voto di fiducia alla nuova Commissione europea è stato rinviato in attesa della sostituzione dei commissari designati di Francia, Ungheria e Romania, ritenuti candidati non idonei per motivi etici o per conflitti d'interessi, a seguito dei controlli e delle audizioni delle competenti Commissioni di eurodeputati del Parlamento europeo. La nuova Commissione europea, dopo la sostituzione dei suddetti commissari, è entrata in carica ufficialmente il 1° dicembre 2019.

<sup>475</sup> In sede di Consiglio dell'UE "Affari generali" del 18 luglio 2019, la presidenza finlandese si era impegnata a proseguire i lavori sul QFP e a sviluppare lo schema di negoziato sulla base delle indicazioni dello stesso Consiglio formulate nelle conclusioni del precedente vertice di giugno 2019. Successivamente, il Consiglio del 16 settembre 2019, a seguito delle ulteriori indicazioni formulate dai *leader* europei, ha dato mandato alla presidenza finlandese di presentare, prima della fine dell'anno, uno schema di negoziato riveduto, "contenente dati numerici". Nelle successive riunioni del Consiglio del 17-18 ottobre 2019, i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri hanno discusso di alcune questioni specifiche, invitando la presidenza finlandese a presentare uno schema di QFP prima della riunione del Consiglio di dicembre 2019. Tale schema è stato pubblicato il 5 dicembre 2019 e ha previsto uno stanziamento pari a 1.087 miliardi di euro per gli impegni (corrispondenti all'1,07% del reddito nazionale lordo dell'UE a 27 Stati membri) e pari a 1.080 miliardi di euro per i pagamenti (corrispondenti all'1,06% del reddito nazionale lordo dell'UE a 27 Stati membri). In particolare, lo schema in parola ha assegnato circa 323 miliardi di euro per la politica di coesione, circa 334 miliardi di euro per la politica agricola e circa 356 miliardi di euro per gli altri programmi. Tuttavia, il successivo Consiglio del 12 dicembre 2019 non ha raggiunto un'intesa su tale proposta e, pertanto, i *leader* dell'UE hanno chiesto al Presidente del Consiglio europeo Charles Michel di proseguire i negoziati al fine di raggiungere un accordo definitivo.

## 5. La posizione negoziale dell'Italia.

Sulle proposte della Commissione relative al nuovo al nuovo *Quadro finanziario pluriennale* e ai pacchetti regolamentari della programmazione 2021-2027 il Governo ha espresso alle Camere, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge n. 234/2012<sup>476</sup> le proprie preliminari osservazioni mediante apposite relazioni.

Nella relazione relativa alla proposta di regolamento che stabilisce il *Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*<sup>477</sup> l'Esecutivo si è espresso in modo favorevole rispetto alla proposta di rafforzare la flessibilità del bilancio e con riguardo all'aumento dei fondi nei settori della ricerca, dell'innovazione, del capitale umano, del digitale, della mobilità e della formazione giovanile.

Inoltre, viene sostenuta l'iniziativa della Commissione di prevedere uno specifico programma di investimenti in materia di difesa e di contemplare un'apposita rubrica del QFP 2021-2027 dedicata alle migrazioni e alla gestione delle frontiere; questione, quest'ultima, più volte avanzata dall'Italia, che richiedeva di considerare il tema delle migrazioni come un fenomeno strutturale, per il quale occorre disporre di risorse stabili per approntare una politica e una programmazione di lungo termine più efficace.

Relativamente alla riduzione delle dimensioni finanziarie della politica di coesione per il futuro ciclo di programmazione 2021-2027, il Governo, nella relazione concernente la proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili ai fondi strutturali, ha innanzitutto ribadito la propria posizione circa la necessità di assicurare alla stessa risorse adeguate, in considerazione del suo valore aggiunto per il rafforzamento del percorso di crescita e solidarietà dell'Unione, esprimendo dunque la sua contrarietà a tagli indiscriminati e auspicando una più equa e corretta redistribuzione dei sussidi europei.

---

<sup>476</sup> La disposizione prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro delegato per le politiche europee assicuri al Parlamento un'informazione qualificata e tempestiva sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea, curandone il costante e tempestivo aggiornamento, anche in relazione agli sviluppi del processo decisionale. La relazione si esprime sui seguenti elementi: a) il rispetto da parte del progetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica, e la conformità dello stesso ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità; b) una valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali, con l'evidenziazione dei punti ritenuti conformi all'interesse nazionale e dei punti per i quali si ritengono necessarie od opportune modifiche; c) l'impatto del progetto, dal punto di vista sia finanziario, sia degli effetti sull'ordinamento nazionale, sulle competenze regionali e delle autonomie locali, sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e sulle attività dei cittadini e delle imprese.

<sup>477</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione, *Relazione ex articolo 6, comma 4, della legge n. 234/2012 sulla "Proposta di regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 322 *final*', del 29 maggio 2018.



In tal senso, il Governo ha ritenuto conforme all'interesse nazionale la conferma della copertura geografica della politica di coesione, che resta rivolta a tutte le regioni, ma si è riservato ulteriori verifiche e approfondimenti sul metodo di allocazione delle risorse e di riparto delle stesse tra le diverse categorie di regioni<sup>478</sup>.

Invero, secondo la proposta della Commissione, il *budget* assegnato all'Italia per le suddette politiche subirebbe un aumento rispetto alla dotazione 2014-2020, passando a prezzi costanti 2018, da circa 36,2 a 38,6 miliardi di euro (a prezzi correnti, da 34 a 43,5 miliardi di euro).

Si tratta di un sensibile incremento dei finanziamenti, che tiene conto dei diversi criteri proposti per la ripartizione delle risorse tra gli Stati membri<sup>479</sup>.

In effetti, come è stato osservato, per il nostro Paese «*il calcolo della dotazione riflette il peggioramento delle condizioni economiche e sociali delle regioni meridionali nel corso della lunga crisi originata dal dissesto finanziario globale e dalla crisi del debito sovrano, e la nuova ponderazione di altri fattori diversi del pil procapite*»<sup>480</sup>.

Infatti, accanto al criterio del PIL *pro capite*, che resta il principale indice di riferimento per la determinazione dell'assegnazione dei fondi strutturali (pari alla quota dell'81%), sono stati introdotti altri tre parametri che tengono conto delle condizioni economico-sociali degli Stati membri, nonché di altre priorità che emergono come cruciali per le politiche dell'Unione.

---

<sup>478</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione, *Relazione ex articolo 6, comma 4, della legge n. 234/2012 sulla “Proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 375 *final*”, prot. DPCOE n. 2665 del 26 luglio 2018, pag. 14.

<sup>479</sup> Tuttavia a fronte del potenziamento delle risorse per la politica di coesione, si registra, parallelamente, una decurtazione significativa delle dotazioni per la politica agricola comune (PAC). Infatti, nonostante l'Italia si attesterebbe al quarto posto tra i maggiori precettori dei fondi per la politica agricola comune, il *budget* stanziato per il prossimo periodo di programmazione subirebbe, a prezzi correnti, un decremento di circa 4,7 miliardi di euro, passando dagli oltre 41 miliardi di euro della PAC 2014-2020 ai circa 36,3 miliardi di euro della PAC 2021-2027 (si tratterebbe nello specifico di 24,9 miliardi per i pagamenti diretti, circa 2,5 miliardi per le misure di mercato e circa 8,9 miliardi per lo sviluppo rurale), equivalenti a prezzi costanti a circa 32,3 miliardi di euro (si tratterebbe nello specifico di oltre 22,1 miliardi per i pagamenti diretti, circa 2,2 miliardi per le misure di mercato e 7,9 miliardi per lo sviluppo rurale). Nella classifica dei maggiori precettori di fondi per la politica agricola comune (PAC) *post* 2020 al primo posto si posizionerebbe la Francia (con 62,3 miliardi di euro a prezzi correnti e 55,3 miliardi di euro a prezzi costanti) e poi a seguire la Spagna (con 43,7 miliardi di euro a prezzi correnti e 38,9 miliardi di euro a prezzi costanti) e la Germania (con 40,9 miliardi di euro a prezzi correnti e 36,4 miliardi di euro a prezzi costanti).

<sup>480</sup> Cfr. POLLIO SALIMBENI A., *Fondi europei 2021-20127. Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio UE*, 2018, pag. 30.

Il primo è relativo al mercato del lavoro (pari alla quota del 15%) e fa riferimento ai livelli di disoccupazione giovanile, di istruzione e agli andamenti demografici.

Il secondo attiene all'impatto dei cambiamenti climatici (pari alla quota del 1%) e riguarda le emissioni di gas a effetto serra nei settori non compresi nel sistema di scambio delle quote di emissione.

Il terzo afferisce all'accoglienza e integrazione dei migranti (pari alla quota del 3%).

Dall'applicazione dei suddetti nuovi criteri — in uno con l'incremento per la categoria delle regioni in transizione della forbice di PIL *pro capite* (ora compresa tra il 75% e il 100% del PIL *pro capite* medio dell'UE a 27) — la spesa *pro capite* per abitante passerà quindi dagli 86 euro per abitante dell'attuale ciclo di programmazione ai 91 euro, con un incremento del 6% circa delle risorse<sup>481</sup>.

Tuttavia, secondo le prime stime effettuate dall'Esecutivo, l'Italia, pur essendo tra i Paesi che hanno subito una maggiore contrazione del reddito *pro capite* rispetto al precedente QFP 2014-2020, riceverà una sostanziale riduzione delle risorse assegnate a parità di indicazioni/soglie/parametri utilizzati per l'allocatione delle risorse nel 2014-2020, anche per effetto dei meccanismi di correzione (c.d. *safety nets* e *capping*) che la nuova programmazione prevede di abolire in maniera progressiva.

Infatti, con l'applicazione della metodologia di calcolo utilizzata nella programmazione 2014-2020, il nostro Paese avrebbe dovuto ricevere, a prezzi costanti 2018, circa 10 miliardi di euro in più, invece dei 2,4 miliardi di euro previsti dal QFP 2021-2027<sup>482</sup>.

---

<sup>481</sup> Sul punto cfr. Camera dei Deputati - Commissioni V (Bilancio) e XIV (Politiche dell'Unione Europea), *Audizione su Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 dell'Unione Europea - Traccia della testimonianza di Paolo Sestito, Capo del Servizio Struttura Economica della Banca d'Italia*, 3 aprile 2019, pag. 9 e ss. In particolare, nel suddetto documento si legge che su tale dato influiscono due aspetti: 1) «Nel ciclo 2014-2020 le risorse destinate alle regioni "meno sviluppate" del nostro Paese (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) sono state inferiori in termini pro capite rispetto alla media europea di tale gruppo di regioni per via del fatto che le regioni dell'Europa orientale (il gruppo più numeroso all'interno di tale categoria) erano anche destinatarie del Fondo di Coesione, attribuito solo ai paesi il cui PIL pro capite non supera il 90 per cento della media europea. Nella proposta post-2020, la riduzione relativa del Fondo di Coesione a favore degli altri fondi strutturali (FESR e FSE+) nonché l'utilizzo di ulteriori criteri oltre al PIL pro capite (in particolare il tasso di disoccupazione, molto elevato nel Mezzogiorno), avvantaggerà le regioni italiane rispetto a molte regioni dell'Est Europa;» 2) «Rispetto al ciclo precedente, l'Italia registra inoltre il declassamento di alcune regioni, in particolare Molise e Sardegna da regioni "in transizione" a "meno sviluppate", e Umbria e Marche da regioni "più sviluppate" a "in transizione". I primi tre casi sono imputabili a una performance economica relativamente peggiore rispetto alla media europea. Nel caso delle Marche vi influisce anche il previsto ampliamento della fascia delle regioni "in transizione", che interesserebbe quelle il cui PIL pro capite è compreso tra il 75 e il 100 per cento della media dell'UE27 (fino al 90 nel ciclo 2014-2020)».

<sup>482</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione, *Relazione ex articolo 6, comma 4, della legge n. 234/2012 sulla "Proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 375 final", prot. DPCOE n. 2665 del 26 luglio 2018, pag. 14 e 17 e ss.

Per sostenere la necessità di reperire risorse adeguate, il Governo si è comunque dichiarato favorevole alla proposta di introdurre nuove risorse proprie, riducendo il peso della risorsa relativa RNL in favore di ulteriori parametri redistributivi che tengano in debito conto anche alcuni obiettivi rilevanti dell'Unione, come il rafforzamento del mercato unico, le politiche ambientali, i fenomeni migratori ecc., in uno con il mantenimento e la semplificazione della risorsa legata all'IVA, la completa eliminazione degli meccanismi di correzione a partire dal 2021 (o almeno una loro drastica riduzione) e l'introduzione di una *web tax* e un'imposta sulle transazioni finanziarie.

In particolare, l'Esecutivo ha evidenziato che, mentre la nuova risorsa IVA e quella derivante dalla base imponibile comune delle società non sembrerebbero creare particolari criticità, le opzioni sulla tassazione ambientale, in particolare quella basata sul sistema di scambio di quote di emissioni, andrebbero attentamente ponderate, perché suscettibili di alterare la quota relativa di finanziamento del bilancio tra Stati membri in ragione di parametri diversi dalla capacità contributiva, penalizzando oltre modo i Paesi a maggiore vocazione industriale, oltre ad assicurare un gettito per il bilancio dell'Unione relativamente modesto e variabile nel tempo<sup>483</sup>.

Rispetto invece alle proposte della Commissione relative alla semplificazione e armonizzazione delle regole e delle procedure attuative volte a ridurre gli oneri amministrativi per le Autorità di gestione e per i beneficiari, il Governo ne sottolinea l'utile finalità, sebbene ritenga che alcune disposizioni meritino ulteriori approfondimenti e chiarimenti per l'individuazione di possibili correttivi, soprattutto per quanto riguarda la nuova regolamentazione relativa ai sistemi di gestione e di controllo e la revisione di medio termine nel 2015<sup>484</sup>.

Con specifico riguardo a quest'ultima, viene poi evidenziato che l'eventuale diversa allocazione delle risorse a seguito di tale verifica, per gli anni 2026 e 2027, può determinare un'incertezza del quadro programmatico e, pertanto, al fine di assicurare maggiore stabilità al sistema delle politiche di coesione per l'intero ciclo, minimizzando il rischio di un trasferimento dei fondi per finalità diverse durante il periodo di esecuzione del bilancio,

---

<sup>483</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione, *Relazione ex articolo 6, comma 4, della legge n. 234/2012 sulla "Proposta di decisione relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 325 final"*, del 5 giugno 2018.

<sup>484</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione, *Relazione ex articolo 6, comma 4, della legge n. 234/2012 sulla "Proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 375 final"*, prot. DPCOE n. 2665 del 26 luglio 2018, pag. 14 e ss.

occorrerebbe l'istituzione di un'apposita sotto-rubrica dedicata alla coesione economica, sociale e territoriale.

In relazione alla concentrazione tematica, invece, il Governo — pur apprezzando la scelta degli ambiti strategici di intervento ritenuti rilevanti per l'Italia e la sensibile riduzione degli obiettivi — ha auspicato una maggiore flessibilità di impiego delle risorse tra i diversi ambiti di intervento della politica di coesione, ritenendo opportuno proporre al tavolo negoziale una modificazione della disposizione che concentra la maggior parte delle risorse sugli obiettivi strategici “OS 1 - a smarter Europe” e “OS 2 - a greener Europe”<sup>485</sup>, in modo da permettere a ciascun Stato membro la possibilità di stabilire le proprie strategie di sviluppo anche con riferimento allo specifico contesto territoriale<sup>486</sup>.

Con riguardo poi all'Accordo di partenariato viene sottolineato che tale documento, sebbene presentato in forma semplificata, deve comunque continuare ad assicurare la sua funzione di orientamento e indirizzo delle politiche di coesione. In tal senso, viene criticata la sua non modificabilità soprattutto se si ha riguardo alla menzionata revisione intermedia, in quanto il principale documento nazionale per l'indirizzo strategico, non potrebbe tener conto degli eventuali cambiamenti di contesto — intercorsi *medio tempore* — che possono incidere sulla programmazione<sup>487</sup>.

Con riferimento, poi, alla struttura dei programmi operativi, essi vengono ritenuti non sufficientemente semplificati e non adeguatamente posti in relazione all'indirizzo strategico dell'Accordo di partenariato; inoltre, diversamente da quanto proposto dalla Commissione circa la possibilità di presentare i programmi anche contestualmente all'Accordo di partenariato, viene ritenuto preferibile condizionare la presentazione degli stessi a una previa intesa e validazione degli elementi essenziali da parte della stessa Commissione, in modo da meglio orientare il loro processo di elaborazione.

---

<sup>485</sup> Secondo la proposta della Commissione le risorse del FESR per l'Italia, che si colloca nella categoria intermedia dei Paesi con RNL tra il 75% e il 100% della media UE, dovranno essere concentrate per il 45% sull'obiettivo strategico 1 (“O1 - a smarter Europe”) e per il 30% sull'obiettivo strategico 2 (“OS 2 - a greener Europe”).

<sup>486</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione, *Relazione ex articolo 6, comma 4, della legge n. 234/2012 sulla “Proposta di regolamento relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 372 *final*”, prot. DPCOE n. 7301 del 31 luglio 2018, pag. 6 e ss.

<sup>487</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione, *Relazione ex articolo 6, comma 4, della legge n. 234/2012 sulla “Proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 375 *final*”, prot. DPCOE n. 2665 del 26 luglio 2018, pag. 16.

Inoltre, è stata espressa perplessità sulla scelta degli indicatori di risultato per la valutazione della *performance* dei programmi, in quanto tale attività è stata giudicata molto onerosa per le Autorità di gestione, dovendosi basare su indagini e sistemi di rilevazione dedicati e da implementare, con le connesse difficoltà di renderli operativi durante la fase di attuazione dei progetti<sup>488</sup>.

L'Esecutivo, nella menzionata relazione, è stato altresì critico su altri punti qualificanti la proposta della Commissione.

In particolare, ha espresso riserve sulla riduzione dei tassi di cofinanziamento europeo e sul conseguente incremento di quello nazionale, avanzando la richiesta, da tempo sostenuta nelle sedi europee (ma, finora, rimasta inascoltata), di escludere le quote di cofinanziamento nazionale dal calcolo del *deficit* per il rispetto del Patto di stabilità e crescita<sup>489</sup>.

Inoltre il Governo, con riguardo all'approccio strategico, pur guardando con favore alla proposta di collegare la programmazione dei fondi della politica di coesione al Semestre europeo, ha segnalato la necessità che la revisione di metà periodo prevista nel 2025 possa tener conto delle principali e più rilevanti raccomandazioni specifiche del Consiglio.

Sul punto, l'Esecutivo, anche tenuto conto della mancanza di un quadro di *policy* specifico, ha espresso l'avviso che il parallelo rafforzamento del ruolo del Semestre europeo — sia nelle fasi di avvio della programmazione e sia in occasione della revisione di metà periodo — necessiti di più chiare indicazioni da parte della Commissione circa le modalità operative e l'impatto che le decisioni assunte in tale sede potranno avere sulle politiche di coesione, auspicando, altresì, che l'analisi delle debolezze e delle sfide specifiche del Paese sia effettuata con un approccio più attento ai fabbisogni territoriali<sup>490</sup>.

Ulteriori perplessità del Governo sono rilevabili con riguardo al nuovo regime delle condizionalità abilitanti.

---

<sup>488</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione, *Relazione ex articolo 6, comma 4, della legge n. 234/2012 sulla "Proposta di regolamento relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 372 *final*", prot. DPCOE n. 7301 del 31 luglio 2018, pag. 8 e ss.

<sup>489</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione, *Relazione ex articolo 6, comma 4, della legge n. 234/2012 sulla "Proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 375 *final*", prot. DPCOE n. 2665 del 26 luglio 2018, pag. 15.

<sup>490</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione, *Relazione ex articolo 6, comma 4, della legge n. 234/2012 sulla "Proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 375 *final*", prot. DPCOE n. 2665 del 26 luglio 2018, pag. 15 e ss.

Sul punto, sebbene sia stata accolta con favore la riduzione del loro numero rispetto alle condizionalità *ex ante* dell'attuale periodo di programmazione, è stata espressa preoccupazione con riguardo alla disposizione che prevede che non sarà possibile presentare alla Commissione una domanda di pagamento se la condizione abilitante relativa all'obiettivo specifico non venga ritenuta come soddisfatta dalla stessa Commissione; in proposito, al fine di non causare ingiustificati ritardi all'attuazione, è stata avanzata l'idea di rivedere la sanzione proposta, ad esempio reintroducendo la sospensione dei pagamenti a partire da una certa data<sup>491</sup>.

Netta è invece la contrarietà dell'Esecutivo rispetto al mantenimento della condizionalità macroeconomica, per evitare, da un lato, di mettere a rischio gli investimenti proprio in quei territori e ambiti caratterizzati da maggiori difficoltà strutturali e, dall'altro, per garantire la necessaria stabilità alla programmazione, che risulterebbe altrimenti sempre sottoposta all'incertezza di una possibile sospensione nell'erogazione dei fondi strutturali. In sostanza, con riferimento a tale tipo di condizionalità, viene ribadito il suo carattere *pro-ciclico* e il suo essere tendenzialmente non in linea con le esigenze e la natura propria delle politiche di coesione<sup>492</sup>.

Infine, il Governo ha espresso perplessità in ordine all'introduzione dello strumento di valutazione concernente lo stato di diritto, ritenendo che lo strumento così come è stato delineato possa avere scarsa efficacia e un irrilevante valore aggiunto rispetto alla tutela dei diritti all'interno dell'Unione, anche perché vi è il rischio concreto di una lesione del principio di tassatività di fronte a una definizione alquanto generica e ampia delle tipologie di condotta capaci di attivare il relativo meccanismo sanzionatorio<sup>493</sup>.

Pertanto, in tal senso, è stato evidenziato che, in sede di negoziato, saranno avanzate delle richieste alla Commissione di modifica della proposta, tendenti all'individuazione di una

---

<sup>491</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione, *Relazione ex articolo 6, comma 4, della legge n. 234/2012 sulla "Proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 375 *final*", prot. DPCOE n. 2665 del 26 luglio 2018, pag. 16.

<sup>492</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione, *Relazione ex articolo 6, comma 4, della legge n. 234/2012 sulla "Proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 375 *final*", prot. DPCOE n. 2665 del 26 luglio 2018, pag. 14.

<sup>493</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione, *Relazione ex articolo 6, comma 4, della legge n. 234/2012 sulla "Proposta di regolamento sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri*, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 324 *final*", del 29 maggio 2018 e successivi aggiornamenti.

lista chiusa di condotte che possono attivare le verifiche, di prove oggettive che attestino il danno concreto al bilancio dell'UE da parte dello Stato membro, nonché di sanzioni proporzionate al pregiudizio arrecato.

## 6. Quale assetto istituzionale e quale futuro per la politica di coesione *post 2020*?

Dai paragrafi precedenti emerge chiaramente come il negoziato avviato – e non ancora concluso – sulla programmazione 2021-2027 risenta di una fase di stallo, anche perché fortemente influenzato dagli esiti, ancora fortemente incerti, della ricerca di un nuovo equilibrio istituzionale, politico ed economico dell'Unione europea.

In effetti, come si avrà modo di chiarire nelle conclusioni del presente lavoro, appare chiaro che un'Europa più forte economicamente e maggiormente solidale, anche nel campo della politica di coesione, non possa prescindere da una contestuale e globale revisione del progetto politico di integrazione europea<sup>494</sup>.

In questo senso, si è visto come la contrapposizione tra la politica dell'*austerità* sostenuta da alcuni Stati membri e le spinte nazionalistiche emergenti in altri Paesi – tendenti a una modifica dei vincoli di bilancio vigenti, ma anche, più in generale, a mettere in discussione il ruolo dell'UE nel suo complesso – certamente non aiutano al raggiungimento di un rapido ed efficace compromesso tra le diverse sensibilità esistenti.

Con particolare riferimento alla politica regionale, poi, la mancanza di quadro di riferimento di *policy* per il prossimo settennio non facilita il compito di delineare un possibile percorso condiviso e una chiara strategia su cui implementare la programmazione *post 2020*. Inoltre, il raggiungimento di un accordo sull'intero pacchetto rappresentato dal *Quadro finanziario pluriennale 2021-2027* è stato ulteriormente rallentato anche dalla coincidenza nel 2019 delle scadenze dei mandati del Parlamento europeo e della Commissione.

Da questo punto di vista il coinvolgimento e l'apporto di tali istituzioni – nelle loro nuove compagini – appare indubbiamente un elemento imprescindibile al fine di conferire una maggiore democraticità alle scelte di bilancio che incideranno sul prossimo settennio e, di conseguenza, sull'incisività delle scelte della futura politica di coesione.

Tuttavia, ciò comporterà un nuovo probabile ritardo nell'adozione degli atti fondamentali su cui si basa la programmazione dei fondi strutturali che, come descritto nei capitoli

---

<sup>494</sup> Il tema è efficacemente affrontato da GUARINO G., *Verso una fase costituente nella Unione Europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6/2009.

precedenti, rappresenta una delle principali criticità dei cicli pregressi che si riverbera “a cascata”, in modo inesorabile, sull’adozione degli Accordi di partenariato e dei programmi operativi da parte degli Stati membri e, dunque, in ultima istanza sulla concreta realizzazione degli interventi<sup>495</sup>.

Con riguardo più propriamente all’analisi della proposta di bilancio per il periodo 2021-2027 sembra prevalere l’esigenza di un contenimento delle risorse rispetto al precedente ciclo di programmazione 2014-2020 (anche per effetto dell’uscita dall’Unione del Regno Unito), con un incremento dei fondi per l’innovazione, gli investimenti infrastrutturali, le politiche di sicurezza e la gestione dei fenomeni migratori, e un contestuale ridimensionamento dei finanziamenti per le politiche tradizionali, rappresentate dalla politica agricola comune (PAC) e della politica di coesione.

In particolare, nonostante la proposta di una revisione del sistema delle entrate proprie dell’Unione, la possibile riduzione dei fondi dedicati alla politica regionale pone certamente dei dubbi in merito alla possibilità di poter sostenere adeguatamente gli obiettivi della convergenza delle regioni in maggiore difficoltà di sviluppo, anche tenuto conto dei nuovi criteri di riparto delle risorse che, oltre al PIL *pro capite*, fanno riferimento a nuove priorità emergenti, ovvero alla disoccupazione giovanile, al basso livello di istruzione, ai cambiamenti climatici, nonché all’accoglienza e all’integrazione dei migranti.

Tale condizione di inadeguatezza finanziaria della politica di coesione *post* 2020 potrebbe essere maggiormente aggravata dalla possibile decurtazione dei tassi di finanziamento europeo (che passerebbero dall’85% al 70% per le regioni meno sviluppate, dal 60 al 55% per le regioni in transizione e dal 50 al 40% per le regioni più sviluppate)<sup>496</sup>, che comporterebbero, laddove si realizzassero, una maggiore contribuzione a carico dei bilanci degli Stati membri, con un possibile impatto negativo sulle risorse nazionali per le politiche strutturali ordinarie.

In particolare, tale ultimo aspetto potrebbe essere acuito dalla proposta della Commissione di sospendere, per il prossimo ciclo 2021-2027, le verifiche in ordine al principio di addizionalità dei fondi strutturali, con un conseguente indebolimento degli strumenti

---

<sup>495</sup> Per il precedente periodo di programmazione 2014-2020 cfr. Corte dei Conti Europea, *Relazione speciale n. 2/2017 - La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020: spesa più concentrata sulle priorità di Europa 2020, ma disposizioni per la misurazione della performance sempre più complesse*, 5 aprile 2017.

<sup>496</sup> Cfr. Commissione Europea, *Proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 375 final, pag. 89.



finalizzati alla convergenza economica sociale e territoriale delle aree più povere dell'Unione<sup>497</sup>.

Diversamente, è certamente da guardare con favore l'intenzione di voler concentrare l'azione su un più ridotto numero di obiettivi strategici (la proposta della Commissione, come anticipato, ne prevede 5, in contrapposizione agli 11 dell'attuale ciclo 2014-2020); tuttavia, in merito, occorrerà verificare come si tradurranno in concreto le scelte della programmazione e se tale semplificazione sarà realmente resa effettiva<sup>498</sup>.

Anche la proposta della Commissione che mira alla predisposizione di un *corpus* regolamentare unico per i sette fondi previsti dalla programmazione 2021-2027<sup>499</sup> appare certamente una scelta da condividere, perché può consentire uno snellimento utile degli oneri amministrativi che ricadono sulle Autorità di gestione e i beneficiari.

Naturalmente, una particolare attenzione dovrà essere riservata alla fase di attuazione della suddetta normativa, onde evitare che ulteriori e inutili adempimenti burocratici siano aggiunti a valle della regolamentazione europea dalla programmazione nazionale e regionale.

Allo stesso modo anche il contenimento del perimetro delle condizionalità (ora ridotte a venti "condizioni abilitanti", contro le otto condizionalità *ex ante* c.d. generali e le ventinove condizionalità *ex ante* c.d. tematiche della programmazione 2014-2020), possono contribuire a una maggiore efficacia del sistema, sebbene esse dovranno essere soddisfatte non solo all'avvio del ciclo di programmazione, ma durante l'intero settennio e, dunque, ciò comporterà una maggiore attenzione degli Stati membri al rispetto delle regole comuni (tra cui quelle in materia di appalti pubblici, di aiuti di Stato, nonché della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della Convenzione delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità), pena la possibile perdita dei finanziamenti erogati dall'Unione<sup>500</sup>.

---

<sup>497</sup> Sul punto cfr. BONETTI A., *Fondi Strutturali 2021-2027. Semplificare, ma senza smantellare la valutazione*, in [www.bonetti4reforms.com](http://www.bonetti4reforms.com), 5 marzo 2019.

<sup>498</sup> Alcuni dubbi in merito sono stati avanzati da BACHTLER J. - MENDEZ C. - WISHLADE F., *Proposals for the MFF and Cohesion Policy 2021-2027: a preliminary assessment*, University of Strathclyde, European Policies Research Centre, Glasgow, 2018, p. 20

<sup>499</sup> Sul punto cfr. Commissione Europea, *Proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 375 final, pag. 1 e ss.

<sup>500</sup> Cfr. Commissione Europea, *Proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 375 final, pag. 8 e 33.

Più criticabile è la conferma nella proposta della Commissione delle condizionalità macroeconomiche che – sebbene preordinate alla finalità di collegare l'erogazione dei finanziamenti strutturali europei a una verifica di equilibrio interno delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri<sup>501</sup> – rischiano di generare effetti contrari all'obiettivo prioritario della convergenza della politica di coesione (anche se sono state previste delle deroghe nel caso di circostanze economiche eccezionali o di una espressa richiesta motivata presentata dallo Stato membro interessato<sup>502</sup>), perché gravano, in ultima analisi, sulle regioni più povere e più dipendenti da tali finanziamenti.

In effetti, ancorare rigidamente la politica regionale dell'Unione alla politica dell'*austerità* comporta il forte rischio di un'ulteriore depressione del sistema economico, specie nelle aree che presentano i maggiori *deficit* di sviluppo e, dunque, andrebbe valutato, almeno nelle situazioni più gravi, l'inserimento di ulteriori correttivi che, in chiave solidaristica, attenuino la rigidità dei parametri economico-finanziari delineati dal suddetto sistema di condizionalità.

Positivi sono invece l'introduzione del principio dell'*audit* unico a livello nazionale (per i programmi che hanno dimostrato un buon funzionamento e risultati positivi) e la riduzione degli indicatori di *performance* (per agevolare il monitoraggio e la misurazione dei risultati), che possono facilitare la fase di controllo e rendicontazione delle spese, accorciando i tempi per la definizione degli aspetti contabili della programmazione.

Allo stesso modo, appare interessante la proposta di adottare un modello di Accordo di partenariato con una struttura *standard* e semplificata – soluzione questa che può garantire una maggiore celerità nella predisposizione e nell'approvazione del principale documento nazionale di indirizzo strategico della programmazione – anche se risulta criticabile la sua immodificabilità nel corso del settennio, in quanto non si potrebbero apportare eventuali modifiche ritenute necessarie ed emergenti nel corso del tempo.

Tale aspetto sembra oltretutto in contraddizione, tra l'altro, con la possibile revisione intermedia delle assegnazioni nazionali prevista nel 2024, che potrebbe far seguito alle indicazioni del Semestre europeo dovute a modificazioni della situazione socio-economica e dello stato di attuazione dei programmi.

---

<sup>501</sup> Sul punto cfr. PINELLI C., *I temi della condizionalità nel negoziato sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Documenti IAI 18/07, aprile 2018, pag. 3 e ss.

<sup>502</sup> Cfr. Commissione Europea, *Proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 375 final, pag. 35 e ss.

Da considerare con favore è, infine, anche il ritorno alla regola “dell’ $n+2$ ”, che dovrebbe consentire una maggiore concentrazione della spesa dal punto di vista temporale e, dunque, garantire una più rapido impatto degli effetti alla politica regionale sui territori che ne sono beneficiari.

In definitiva, il quadro che emerge dalle proposte della Commissione per la politica di coesione *post 2020* non risulta essere particolarmente innovativo.

Pur con qualche utile intuizione e alcune semplificazioni di sistema, non pare si possa assistere, con queste premesse, a un radicale cambio di rotta della politica regionale verso un più convinto ed efficace perseguimento del primario obiettivo della convergenza delle regioni in maggiore *deficit* di sviluppo.

La riduzione delle risorse europee dedicate alle politiche strutturali dell’Unione, la mancanza di una chiara definizione della strategia da perseguire, i passi indietro sul tema delle verifiche relative al principio di addizionalità e la conferma delle condizionalità macroeconomiche sono probabilmente i sintomi più gravi della mancanza di coraggio nelle scelte per il futuro ciclo di programmazione 2021-2027.

Certo, come tutti i compromessi politici, tali scelte rappresentano il punto mediano di incontro tra le diverse anime ed esigenze degli Stati membri.

Ma dovrebbe essere ben chiaro che – dopo tre decenni di finanziamenti strutturali europei con molte problematiche non risolte alle spalle – una politica regionale senza ambizioni è destinata comunque a fallire, tanto più in un determinato momento storico in cui le istanze nazionalistiche in diversi Paesi dell’UE sembrano prevalere.

La speranza è che con il nuovo Parlamento e la nuova Commissione il negoziato per la definizione del *Quadro finanziario pluriennale 2021-2027* e dei pacchetti regolamentari dei fondi SIE riprenda nuovo slancio e sancisca – se non proprio una rivoluzione copernicana del sistema – quanto meno un’inversione di marcia verso una politica di coesione più efficace e concreta nel realizzare i suoi obiettivi primari ed essenziali<sup>503</sup>.

---

<sup>503</sup> Di recente, il Parlamento europeo con la *Risoluzione del 10 ottobre 2019 sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e le risorse proprie: è il momento di rispondere alle attese dei cittadini*, 2019/2833(RSP), ha chiesto alla Commissione di presentare un piano di emergenza, in quanto esiste un “rischio evidente” che i complessi negoziati con il Consiglio sul prossimo QFP potrebbero non concludersi entro la fine del 2020 (come in effetti è poi avvenuto, sul punto vedi nota n. 475). Tali ritardi potrebbero comportare, secondo la suddetta istituzione, il pericolo di un’interruzione dei finanziamenti per i programmi UE nel 2021. Inoltre, è stato richiesto alla Commissione di: 1) confermare i principi della posizione adottata dal Parlamento nel novembre 2018 sul prossimo QFP; 2) adeguare tale posizione all’esigenza di rafforzare la protezione del clima, sottolineando l’urgente necessità di raggiungere gli obiettivi degli accordi di Parigi; 3) chiarire l’impatto finanziario degli impegni politici assunti dal Presidente Ursula von der Leyen, evidenziando che qualsiasi nuova iniziativa dovrebbe essere calcolata in aggiunta alle proposte della precedente Commissione.

## CONCLUSIONI

A chiusura del presente lavoro si possono trarre alcune considerazioni conclusive che, a ben vedere, oltre a interessare il tema della politica regionale dischiudono ulteriori e più profonde riflessioni sul processo di integrazione europea considerato nel suo complesso<sup>504</sup>.

Come si è visto, il primo capitolo ha descritto, in sintesi, come dall'originaria "cecità regionale" è successivamente nata l'esigenza di istituzionalizzare la politica di coesione nei Trattati, e come la sua dimensione di *governance* multilivello, esalta, da un lato, le potenzialità di una piena condivisione della politica tra tutti gli attori coinvolti, ma mette anche a nudo, dall'altro lato, le criticità di un sistema che tende a nascondere la responsabilità circa le decisioni e le azioni poste in essere o, nel migliore dei casi, ad addossarle, unicamente, al livello sovranazionale<sup>505</sup>.

Inoltre, l'attenzione è stata focalizzata su come funziona il sistema dei fondi strutturali e di investimento europei e su come vengono attuate le politiche di coesione in Italia, prendendo a riferimento la chiusura del ciclo 2007-2013 e l'andamento della programmazione 2014-2020.

Da questa analisi è emerso innanzitutto come, per entrambi i suddetti periodi, l'adozione tardiva del quadro normativo europeo abbia comportato ritardi considerevoli nell'adozione dell'Accordo di partenariato e dei programmi operativi, riverberandosi a sua volta sulla concreta predisposizione dei bandi di gara e sull'implementazione degli interventi sui territori interessati.

In particolare, con riferimento al ciclo di programmazione 2007-2013, si è assistito nel nostro Paese, allo scadere del termine ultimo per la rendicontazione dei finanziamenti

---

<sup>504</sup> Il tema del condizionamento reciproco tra coesione e integrazione europea è ampiamente trattato, tra gli altri, da LOGROSCINO P., *Spazi macroterritoriali e coesione. Premesse di comparazione costituzionale*, Cavallino (LE), 2007; LOGROSCINO P., *Governare le differenze*, Bari, 2008. L'autore sostiene che la coesione economica e sociale tra i territori comunitari costituisce da sempre un obiettivo rilevante, divenuto poi uno dei principi di continua e permanente fondazione dell'ordinamento comunitario. Sul tema si veda anche CARDUCCI M. - LOGROSCINO P., *Asimmetrie e coesione territoriale interna*, in Cantaro A. (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione. L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2010.

<sup>505</sup> Sul punto cfr. le osservazioni di BALAGUER CALLEJÓN F., *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, in atti del *Convegno finale Prin 2010-2011 "Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello"*, Roma, 2016, pag. 8.

europei (31 dicembre 2015), a un notevole recupero nella spesa dei fondi SIE, evitando di fatto l'automatico disimpegno della maggior parte delle risorse stanziata<sup>506</sup>.

Tuttavia, il prezzo pagato per il raggiungimento di un siffatto risultato non è stato indolore, perché si è fatto ricorso a una considerevole riprogrammazione dei programmi operativi, che ha distolto cospicue risorse alle finalità e ai territori inizialmente individuati come destinatari dei finanziamenti.

Inoltre, la “corsa alla spesa” per restare entro il fatidico termine sancito dalla regola “dell’n+2” ha comportato il massiccio utilizzo di strumenti (*overbooking, progetti retrospettivi, strumenti di ingegneria finanziaria*) non sempre allineati con gli obiettivi generali della programmazione oppure – cosa altrettanto problematica – al mero rinvio della realizzazione degli interventi e della relativa rendicontazione anche fino al 31 marzo 2019 (*progetti non funzionati*, tra cui anche alcuni *Grandi Progetti*) o addirittura al 31 dicembre 2023 (*progetti in phasing, programmi complementari e progetti finanziati a valere sulle risorse del PAC*).

Da tale rappresentazione emergono plasticamente alcune delle gravi criticità irrisolte della programmazione italiana dei fondi strutturali, ovvero lo sviamento delle risorse dalle priorità inizialmente individuate e lo slittamento dei tempi per la realizzazione dei progetti già finanziati.

Entrambi questi fattori finiscono per ridurre (o diluire) sensibilmente l'impatto degli investimenti sull'economia e sullo sviluppo dei territori beneficiari dei finanziamenti, compromettendo notevolmente — soprattutto per le regioni con maggiori difficoltà — quella spinta verso la crescita e la convergenza, che rappresenta l'obiettivo principale dei fondi strutturali.

Inoltre, altro aspetto non secondario, è che un siffatto sistema non consente, nemmeno a distanza di diversi anni dalla chiusura del ciclo di programmazione, l'esatta quantificazione contabile delle spese effettivamente sostenute, tanto che la Corte dei Conti, a fine 2019, proprio tenuto conto della frammentarietà degli elementi di valutazione disponibili per il periodo 2007-2013, ha ribadito la scelta di pronunciarsi nel merito solo quando i saldi finali

---

<sup>506</sup> Cfr. Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2017 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Deliberazione n. 19/2017, 21 dicembre 2017, pag. 63 e ss. La Corte ha stimato, infatti, che, a fine dicembre 2017, in attesa dei dati definitivi dei procedimenti di chiusura dei programmi operativi da parte della Commissione, su un totale di 27,9 miliardi di fondi europei resi disponibili per l'Italia, le risorse rimaste inutilizzate ammonterebbero a circa 193 milioni di euro; va però precisato che nell'ambito dei PON FESR rimane incerta la certificabilità di alcuni progetti afferenti al PON Ricerca (per un importo pari a 972 milioni) oggetto di un procedimento giudiziario aperto a carico di alcuni dirigenti del Ministero dell'istruzione, della ricerca e dell'università.

saranno maggiormente definiti e certi, dedicando alla questione un'apposita "Relazione speciale", che tenga conto delle valutazioni dell'Unione europea<sup>507</sup>.

Non di meno va considerato che la lenta chiusura della programmazione precedente si è riflessa, in modo negativo, anche sulla successiva gestione relativa al periodo 2014-2020.

Infatti, la sovrapposizione delle fasi di chiusura del ciclo 2007-2013 con la fase iniziale dell'attuale periodo di programmazione, sembra aver acuitizzato i suddetti problemi legati alla spesa e all'assorbimento dei fondi strutturali.

Non a caso gli ultimi dati disponibili, aggiornati al 31 ottobre 2019, e pubblicati sul bollettino statistico del Ministero dell'economia e delle finanze dedicato al monitoraggio delle politiche di coesione<sup>508</sup>, ci dicono che – rispetto all'ammontare complessivamente programmato nell'ambito dei fondi *FESR* e *FSE* (inclusa la quota relativa all'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile), pari a 54,22 miliardi – sono stati assunti impegni per 29,35 miliardi di euro, pari al 54,14%, mentre sono stati effettuati pagamenti per circa 14,36 miliardi di euro, pari al 26,49%.

Tanto basta a far scrivere, a una preoccupata Corte dei Conti, che l'Italia resta sempre un "sorvegliato speciale" per quanto riguarda l'impiego dei fondi europei, siccome registra un costante ritardo nella spesa delle risorse, un paradossale aumento del divario tra regioni sviluppate e regioni meno sviluppate e una perenne tendenza a concentrare le certificazioni di spesa in prossimità della scadenza dei *target* prefissati; il tutto accompagnato da una propensione a spendere "in qualsiasi modo" – seguendo una logica tipicamente

---

<sup>507</sup> Infatti tale necessità era già emersa con la relazione annuale relativa al 2018: sul punto cfr. Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2018 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Deliberazione n. 1/2019, 9 gennaio 2019, pag. 108. A distanza di un anno la Corte dei Conti ha ribadito tale esigenza, specificando, in particolare, che le operazioni di chiusura del ciclo 2007-2013 «potranno avere un impatto significativo, non solo sul bilancio statale ma anche su quelli delle regioni e degli enti locali», anche tenuto conto del fatto che si è «registrata una tempistica molto più ritardata rispetto alle previsioni che indicavano prima alla fine del primo semestre e successivamente all'autunno 2019 la chiusura del quadro finanziario degli esiti del Periodo di programmazione 2007-2013 per l'Italia». In merito cfr. Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2019 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Deliberazione n. 16/2019, 30 dicembre 2019, pag. 7.

<sup>508</sup> Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS) -Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), *Monitoraggio politiche coesione - Programmazione 2014-2020 - Situazione al 31 ottobre 2019*, pag. 7 e ss.

emergenziale – i finanziamenti a disposizione, senza focalizzarsi, dunque, su una programmazione efficace e sulla qualità dei progetti, utili alla crescita del sistema Paese<sup>509</sup>.

Pertanto, anche per il ciclo di programmazione in corso, sembra delinearsi all'orizzonte la necessità, da un lato, di rimodulare gli interventi (originariamente previsti) in grave ritardo di attuazione e, dall'altro, di accelerare la spesa delle risorse disponibili, per evitare il disimpegno automatico.

Infatti — sebbene nel suddetto ciclo 2014-2020 valga la regola “*dell'n+3*”, secondo cui le certificazioni di spesa dei singoli progetti debbano essere presentate alla Commissione entro il 31 dicembre 2023 (e quindi anche con un termine più lungo di un anno rispetto al passato) — non è difficile immaginare che nell'ultimo periodo di programmazione vi sarà, da parte delle amministrazioni competenti, un nuovo ampio ricorso agli strumenti che garantiscono una maggiore flessibilità nell'utilizzo delle risorse, nonché un nuovo rinvio in avanti degli interventi non completati, che come si è detto, almeno da un punto di vista formale, hanno evitato nel ciclo passato il rischio di perdere i finanziamenti strutturali dell'Unione.

Ciò, però, ripropone, ancora una volta, da un lato, l'annosa questione della sottrazione di rilevanti risorse agli obiettivi e ai territori inizialmente individuati come destinatari dei finanziamenti e, dall'altro, l'incognita di spalmare su un periodo più lungo (e a volte indefinito) gli effetti che le politiche di coesione dovrebbero concentrare in un più circoscritto arco temporale, contribuendo a far perdere certezza e autorevolezza alla stessa programmazione e alle istituzioni che ne sono promotrici.

Alcune delle principali problematiche che contribuiscono ad acuire le criticità del sistema dei fondi strutturali e della politica di coesione sono state poi esaminate, nel secondo capitolo di questa ricerca, attraverso la lente di ingrandimento rappresentata dai pilastri portanti l'intera architettura regolamentare della programmazione 2014-2020, ovvero i principi di concentrazione, partenariato, programmazione, addizionalità, e condizionalità.

In particolare, rispetto al principio di concentrazione nelle sue diverse declinazioni (geografica, settoriale, tematica e temporale) è emersa la necessità che la programmazione della politica regionale dell'Unione esprima il più possibile un'equilibrata sintesi tra le differenti esigenze, per garantire un'adeguata ponderazione ed efficacia degli interventi

---

<sup>509</sup> Cfr. Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2019 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Deliberazione n. 16/2019, 30 dicembre 2019, pag. 129 e ss.

strutturali, con l'individuazione di pochi e delimitati obiettivi, di tempi contenuti e certi per l'attuazione degli interventi e tenendo altresì conto delle specificità e dei reali bisogni dei territori interessati, al fine di evitare possibili asimmetrie e distorsioni del sistema nell'allocazione delle risorse<sup>510</sup>.

Con riferimento, invece, al principio del partenariato — sebbene si sia sottolineata come positiva la scelta di introdurre un apposito *Codice europeo di condotta sul partenariato*<sup>511</sup> per favorire una più intensa cooperazione tra autorità pubbliche, parti economiche e sociali e società civile — è stata altresì segnalata l'esigenza di ricercare un bilanciamento tra partecipazione diffusa ed efficacia delle politiche di coesione, per evitare che la moltiplicazione dei soggetti coinvolti nei processi decisionali determini un ulteriore incremento della complessità della programmazione e conseguenti situazioni di impasse nei relativi procedimenti di attuazione, nonché l'offuscamento della responsabilità politica delle scelte relative alla programmazione, per effetto della parcellizzazione delle sedi di confronto istituzionale<sup>512</sup>.

Diversamente, con riguardo al principio di programmazione, si è messo in risalto che la predisposizione di una programmazione pluriennale settennale se, da un lato, ha il vantaggio di proiettare gli interventi della politica di coesione su un periodo medio-lungo per la loro realizzazione, dall'altro lato, determina lo svantaggio di un maggiore grado di rigidità del sistema rispetto a eventuali *shock* economici o altri fattori esterni, che possono richiedere dei mutamenti di rotta rispetto alle priorità individuate in origine o agli stanziamenti inizialmente appostati in bilancio<sup>513</sup>.

Inoltre, si è rilevata la forte esigenza di una maggiore razionalizzazione delle procedure relative alla definizione degli atti di indirizzo, in quanto l'attuale struttura “a cascata” della programmazione si arricchisce, a ogni passaggio tra i diversi livelli di *governance* (europeo, nazionale e regionale), di ulteriori obiettivi e vincoli, che finiscono per aggravare la complessità dei meccanismi — già palesemente barocchi e densi di ostacoli di natura

---

<sup>510</sup> Sul punto cfr. le osservazioni di VINCI F., *L'efficacia dei fondi strutturali europei. Processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell'azione pubblica*, Milano, 2013, pag. 40-41.

<sup>511</sup> Cfr. Regolamento (UE) n. 240/2014, recante un *Codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei*, 7 gennaio 2014.

<sup>512</sup> Sul punto si rinvia alle puntuali riflessioni di MILIO S., *Gli effetti perversi della «Multi-Level Governance» e del principio di partenariato. Evidenza dall'esperienza italiana*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2012, pag. 104 e ss.

<sup>513</sup> Su tali problematiche, in chiave critica, cfr. PERROTTI R. - TEOLDI F., *Il disastro dei fondi strutturali europei*, in *www.lavoce.info*, 2014, pag. 12 e ss.



politica, amministrativa, organizzativa e finanziaria – che si frappongono sul cammino della concreta attuazione delle politiche strutturali<sup>514</sup>.

A ciò andrebbe associata una semplificazione della struttura, del linguaggio e delle finalità dei documenti programmatici che, in molti casi, risultano essere eccessivamente ripetitivi e ridondanti, contribuendo più a confondere che a chiarire cosa la politica strutturale intende effettivamente realizzare e risultando, dunque, non solo privi di una reale utilità pratica, ma addirittura dannosi rispetto al raggiungimento degli obiettivi della programmazione<sup>515</sup>.

A proposito del principio di addizionalità, invece, si è sottolineata la propensione di molti Paesi europei, tra cui l'Italia, a sostituire gli investimenti statali<sup>516</sup>, soprattutto a seguito della crisi del 2008, con quelli di derivazione comunitaria, svolgendo di fatto una delle principali funzioni che i fondi strutturali dovrebbero in concreto assicurare, ovvero quella di essere risorse aggiuntive e non sostitutive di quelle ordinarie nazionali.

In tal modo, gli interventi previsti dalla programmazione europea rischiano di finanziare “cattedrali nel deserto”, cioè azioni del tutto straordinarie, sganciate da una realistica logica di sviluppo, che finiscono per esaurire i loro effetti socio-economici con la fine degli stanziamenti, senza innescare un circolo virtuoso nei territori beneficiari dei sussidi<sup>517</sup>.

Pertanto, da questo punto di vista, affinché i fondi strutturali non divengano il frutto di una mera politica di sussistenza — senza valore aggiunto e con una funzione impropria e di scarsa utilità collettiva — occorre che sia incentivata e supportata negli Stati dell'Unione una parallela programmazione nazionale, dotata di adeguate risorse, per finanziare interventi strutturali nel lungo periodo, soprattutto a beneficio delle aree con maggior *deficit* di sviluppo, magari opportunamente affrancata dagli stringenti vincoli di bilancio e dal *Patto di stabilità e crescita*.

A questo ultimo tema è strettamente legato l'ultimo dei principi esaminati, ovvero quello di condizionalità, con cui, a partire dal ciclo di programmazione 2000-2006, le Istituzioni europee — sostenute da alcuni Stati membri del Centro-Nord Europa — hanno

---

<sup>514</sup> Per un'analisi di tali fattori cfr. VIESTI G., *Perché la spesa dei fondi strutturali è così lenta?*, in *Strumenti RES*, febbraio 2015; VIESTI G. - LUONGO P., *I fondi strutturali europei: alcune lezioni dall'esperienza italiana*, in *Strumenti RES*, febbraio 2014; PROTA F. - VIESTI G., *Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*, Bologna, 2012.

<sup>515</sup> Sul punto cfr. ancora le osservazioni critiche di PERROTTI R. - TEOLDI F., *Il disastro dei fondi strutturali europei*, in *www.lavoce.info*, 2014, pag. 3 e ss.

<sup>516</sup> Su questa tendenza alla sostituzione cfr. CAPPELLO M., *Guida ai Fondi Strutturali Europei 2014-2020*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2014, pag. 32.

<sup>517</sup> Sul punto cfr. COPPOLA G. - DESTEFANIS S. - MARINUZZI G. - TORTORELLA W., *L'impatto dei fondi UE e delle politiche nazionali sulla crescita regionale*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 68-69.

voluto fortemente ancorare la concessione dei finanziamenti previsti dai fondi strutturali a delle condizioni predeterminate, come garanzia per un loro più efficiente ed efficace utilizzo e come tutela per l'equilibrio finanziario e di bilancio dell'Unione<sup>518</sup>.

In particolare, con riguardo alle condizionalità c.d. *ex ante*, introdotte per la prima volta nella programmazione 2014-2020, è emerso come esse — sia per il loro numero elevato (8 generali e 29 tematiche) e sia per la loro intrinseca indeterminatezza — si siano rivelate, nella fondamentale fase di valutazione, completamente inadeguate a essere prerequisiti utili alla programmazione per garantire una maggiore efficacia dell'impatto della spesa in materia di coesione, costituendo, di fatto, solo un dispendioso e inutile “esercizio burocratico” per la definizione dell'Accordo di partenariato e dei relativi programmi operativi<sup>519</sup>.

Pertanto, anche da questo punto di vista, la programmazione andrebbe certamente semplificata, facendo eventualmente ricorso a poche condizioni *ex ante* da verificare nella fase di avvio del ciclo, possibilmente misurabili in modo obiettivo e, non di meno, dotate di adeguate sanzioni realmente applicabili dalla Commissione nei casi in cui sia accertata una loro perdurante violazione da parte degli Stati membri.

Critiche ancora più serrate sono state rilevate con riferimento alle condizionalità c.d. macroeconomiche, perché esse — seppure con l'apprezzabile finalità di incentivare gli Stati a realizzare scelte economiche e fiscali più prudenti e a garantire una spesa più produttiva dei fondi strutturali — possono produrre, nella loro concreta applicazione, degli effetti perversi, se non addirittura contrastanti con gli obiettivi della convergenza perseguita dalla politica di coesione.

Infatti, appare ormai incontestabile che ancorare *sic et simpliciter* la politica regionale dell'Unione alla politica dell'*austerità* genera il rischio di un impoverimento dei livelli di benessere sociale, con un aumento delle disuguaglianze e della depressione del sistema economico dello Stato interessato<sup>520</sup>, innescando quella che è stata definita, in maniera

---

<sup>518</sup> Sulle finalità del principio di condizionalità cfr. PINELLI C., *Conditionality*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, novembre 2013; PINELLI C., *I temi della condizionalità nel negoziato sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Documenti IAI 18/07, aprile 2018.

<sup>519</sup> Sul punto cfr. i rilievi della Corte dei Conti Europea, *Relazione speciale n. 15/2017 - Condizionalità ex ante e riserva di efficacia dell'attuazione in materia di coesione: strumenti innovativi ma non ancora efficaci*, 23 novembre 2017, pag. 22 e ss.

<sup>520</sup> Sul punto si vedano le osservazioni di STIGLITZ J., *L'euro. Come una moneta comune minaccia il futuro dell'Europa*, Torino, 2017. L'autore criticando, in particolare, le politiche di *austerità* dell'eurozona, specie nei confronti dei Paesi in crisi, propone tre possibili vie di uscita alternative fra loro: riforme fondamentali della struttura dell'eurozona, unitamente a politiche economiche da imporre agli Stati membri; l'abbandono dell'euro come unica valuta; l'adozione di un nuovo sistema denominato “euro flessibile”.

molto efficace, con riferimento al caso della Grecia, la “trappola del debito”<sup>521</sup>, ovvero una situazione in cui il calo degli investimenti europei e nazionali rende ancor più irrealistico il risanamento di una situazione economico-finanziaria già precaria, allontanando ogni possibilità di crescita, soprattutto per le regioni in maggiore difficoltà di sviluppo, che più delle altre hanno bisogno di massicci interventi di natura strutturale.

Per questo motivo, tale tipologia di condizionalità andrebbe meglio ponderata, magari prendendo a riferimento, in un’ottica solidaristica tra gli Stati membri, anche gli effetti che possono prodursi sul piano sociale e sui livelli di occupazione, oppure avendo riguardo, in funzione di un rafforzamento della comune identità comunitaria, al grado di rispetto dei diritti e dei valori fondamentali dell’Unione<sup>522</sup>.

Infine, limiti molto evidenti sono stati riscontrati anche con riferimento alle condizionalità *ex post*, dove restano forti i *deficit* di effettività, in quanto il sistema appare nel suo complesso essenzialmente non finalizzato ai risultati della programmazione, in quanto non stimola gli Stati membri al raggiungimento dei *target* intermedi e finali, soprattutto perché consente loro, anche in caso di mancato raggiungimento dell’obiettivo, di vedersi riassegnati i fondi nell’ambito delle priorità di uno stesso programma operativo oppure a beneficio di altri programmi operativi.

In altre parole, con l’attuale meccanismo, lo Stato membro non correre alcun rischio di perdere i finanziamenti europei a seguito di una verifica negativa sull’efficacia dell’attuazione<sup>523</sup> e, pertanto, anche in questo caso, occorrerebbe una necessaria revisione del sistema, che dia coerenza e certezza alle regole, magari con un maggior orientamento ai risultati della programmazione.

Con il terzo capitolo si è invece affrontato il tema, particolarmente spinoso, dell’impatto della politica regionale, cercando di comprendere — considerate le cospicue risorse impiegate nel corso del tempo — se essa abbia apportato dei reali benefici ai territori che ne hanno usufruito o se, invece, non ci siano stati risultati significativamente apprezzabili.

---

<sup>521</sup> In merito si vedano le osservazioni di DARVAS Z., *The Greek debt trap: an escape plan*, in *Bruegel Policy Contributions*, n. 19, novembre 2012, pag. 1 e ss.

<sup>522</sup> Sul tema, per il prossimo ciclo di programmazione 2021-2027, sono state presentate alcune interessanti proposte di riforma. L’argomento è stato trattato da PINELLI C., *I temi della condizionalità nel negoziato sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Documenti IAI 18/07, aprile 2018, pag. 4 e ss.

<sup>523</sup> Sul punto cfr. Corte dei Conti Europea, *Relazione speciale n. 15/2017 - Condizionalità ex ante e riserva di efficacia dell’attuazione in materia di coesione: strumenti innovativi ma non ancora efficaci*, 23 novembre 2017, pag. 53.

Dalle valutazioni della Commissione e dai contributi della dottrina esaminati è emerso un quadro a tinte chiaro-scure.

Infatti, se — da un lato — appare solida la convinzione che i finanziamenti europei hanno attenuato, soprattutto nei periodi di recessione economica, l'impatto della crisi, supplendo agli investimenti pubblici degli Stati membri e svolgendo, specialmente nel periodo successivo alla stessa, una fondamentale funzione anticiclica di sostegno a PIL e occupazione — dall'altro lato — non può sottacersi che, nonostante gli sforzi profusi, dopo oltre trent'anni di politiche di coesione, permangono forti differenze di sviluppo tra molte regioni dell'Unione.

Le ragioni di questo parziale fallimento sono molteplici e derivanti da una pluralità di fattori.

Tra i fattori esogeni si è visto che un posto di primo piano è rappresentato dal progressivo allargamento dell'Unione, che ha comportato una moltiplicazione delle differenze di natura politica, economica e sociale tra i diversi Paesi dell'Unione<sup>524</sup>.

Ciò ha causato la proliferazione degli obiettivi della politica regionale, determinando una maggiore complessità della programmazione, che ha dovuto farsi carico, al di là della tradizionale finalità della convergenza delle regioni più povere, anche di nuove priorità ed esigenze emergenti, quali la tutela dell'ambiente, la salvaguardia del clima, lo sviluppo delle nuove tecnologie ecc.

Inoltre, il suddetto allargamento dell'Unione ha acuito le differenze tra politiche fiscali, monetarie e i tassi di cambio praticati nei diversi Stati membri, determinando, a seconda dei casi, vincoli alla *governance* economica-finanziaria più o meno stringenti, che hanno inciso (e incidono) in modo rilevante anche sull'impatto e sulla capacità di spesa delle risorse della politica di coesione.

Non è un caso che, per effetto di tali vincoli, alcuni Paesi soffrono paradossalmente — a parità di finanziamenti erogati da parte dell'Unione — di una sorta di “concorrenza sleale” da parte di quegli Stati membri che beneficiano di maggiori spazi di manovra nella gestione delle risorse: si pensi, a titolo esemplificativo, alle problematiche che emergono tra gli Stati

---

<sup>524</sup> Sul punto cfr. LOGROSCINO P., *Spazi macroterritoriali e coesione. Premesse di comparazione costituzionale*, Cavallino (LE), 2007. L'autore sottolinea come gli spazi giuridico-politici (c.d. spazi macroterritoriali) e i processi migratori tendono a caratterizzare le *polities* e, in particolar modo, quelle economiche e sociali. In tal senso, l'evoluzione costituzionale dell'Unione evidenzia tutte le difficoltà di realizzare, in maniera efficace, la coesione economica, sociale e territoriale, soprattutto a seguito degli allargamenti del 2004 e del 2007. Il tema è affrontato nell'opera citata in rapporto al Brasile (ambito che, sia per le sue dimensioni territoriali, sia per il numero di abitanti e sia per le differenze socio-economiche presenti al suo interno, è assimilabile all'UE allargata), per evidenziare i rischi di disgregazione costituzionale che corre l'Unione e, con lei, anche l'Italia.

membri dell'Eurozona e quelli dell'Est Europa con riguardo alle disparità relative al costo del lavoro oppure, all'interno dell'Eurozona, al *dumping* fiscale che pongono in essere Paesi come Olanda, Irlanda e Lussemburgo a danno degli altri Paesi dell'Area Euro<sup>525</sup>.

Tra i fattori endogeni, invece, che influiscono in modo determinante sull'implementazione della politica regionale europea un ruolo particolarmente determinante è giocato dalla qualità della *governance* delle istituzioni nazionali, che può ostacolare lo sviluppo economico, affievolire gli effetti degli investimenti pubblici, indebolire la crescita e limitare la produttività, nuocendo altresì all'inclusione sociale e alla compartecipazione democratica alle scelte del decisore politico<sup>526</sup>.

Inoltre, altra condizione essenziale per il successo della politica regionale è la capacità delle istituzioni centrali e periferiche di far emergere i bisogni dei cittadini e delle imprese, e di trasformarli negli obiettivi principali della programmazione, monitorando l'andamento degli interventi fino al loro pieno e coerente raggiungimento.

Infine, è emerso come altri fattori interni condizionanti gli effetti della politica di coesione sono certamente la solidità delle finanze pubbliche nazionali, il livello di tassazione praticato nei riguardi di famiglie e aziende, gli *standard* delle tutele sociali e giuridiche riservate ai cittadini, la presenza di incentivi che favoriscono l'iniziativa economica, l'esistenza di un efficiente sistema creditizio, il grado di semplificazione amministrativa raggiunto, la predisposizione di un adeguato apparato di prevenzione e repressione della corruzione ecc.

Le suddette osservazioni di carattere generale sulla qualità istituzionale e sugli aspetti di contesto politico, economico e sociale hanno fatto da “cartina al tornasole” per

---

<sup>525</sup> Il tema della giustizia fiscale nell'Unione europea è trattato da GALLO F., Giustizia sociale e giustizia fiscale nella prospettiva dell'unificazione europea, in *Diritto e pratica tributaria*, n. 1/2014; GALLO F., *L'Europa sociale e l'Europa fiscale dopo il Trattato di Lisbona*, in *Diritto e pratica tributaria*, n. 5/2016. Per un'analisi relativa al federalismo fiscale italiano in relazione ai vincoli europei cfr. BELLOMO G., *Il difficile cammino del federalismo fiscale in Italia: tra vincoli europei e standardizzazione della spesa per gli Enti territoriali*, in *federalismi.it*, n. 7/2018.

<sup>526</sup> Sul punto cfr. le osservazioni della Commissione europea, *La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro. Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, settembre 2017, pag. 136; Il tema è stato ampiamente trattato anche da CHARRON N. – DIJKSTRA L. – LAPUENTE V., *Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States*, in *Regional Studies*, n. 48/2014, pag. 68 e ss.; RODRÍGUEZ-POSE A. - GARCILAZO E., *Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions*, in *Regional Studies*, n. 49(8)/2015, pag. 1274 e ss.; RODRÍGUEZ-POSE A. - DI CATALDO M., *Quality of government and innovative performance in the regions of Europe*, in *Journal of Economic Geography*, n. 15(4)/2015, pag. 673 e ss.; NISTOTSKAYA M. - CHARRON N. - LAPUENTE V., *The wealth of regions: quality of government and SMEs in 172 European regions*, in *Environment and Planning C: Government and Policy*, n. 33(5)/2015, pag. 1125 e ss.; CRESCENZI R. - DI CATALDO M. - RODRÍGUEZ-POSE A., *Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment in European regions*, in *Journal of Regional Science*, n. 56(4)/2016, pag. 555 e ss.

analizzare il caso dell'Italia, dove l'attuazione degli interventi strutturali si scontra con una serie di numerose criticità, come la complessità organizzativa delle strutture politiche e amministrative deputate all'individuazione degli investimenti; la mancanza di un coordinamento tra i diversi livelli di governo; la scarsa qualità istituzionale centrale e locale; i *deficit* di capitale umano e territoriale; la frammentazione degli obiettivi; i continui scostamenti programmatici e progettuali; la dilatazione dei tempi per la realizzazione dei progetti; il mancato nesso con le politiche generali e con i relativi bisogni dei soggetti e dei territori interessati<sup>527</sup>.

Gli studi condotti sull'argomento hanno messo in evidenza anche come tali problematiche sono concentrate nel nostro Paese a “macchia di leopardo”, con differenze comunque sensibili tra le regioni del Mezzogiorno e le altre regioni del Centro-Nord<sup>528</sup>.

In particolare, i dati più critici sono stati riscontrati con riguardo alle regioni del Meridione, che rappresenta, come è stato efficacemente scritto, «*un unicum nello scenario continentale*», in quanto «*coi suoi venti milioni di abitanti, resta la più grande “area meno sviluppata”*» dell'Unione europea, perché di fatto i suoi territori «*non hanno partecipato ai processi di convergenza che hanno riguardato le altre aree deboli d'Europa*»<sup>529</sup>.

In merito, occorre ribadire, con sano realismo, che le limitate risorse messe a disposizione dall'Unione<sup>530</sup>, unitamente a quelle del cofinanziamento nazionale, non possono da sole “fare miracoli” realizzando la convergenza delle regioni più povere senza che gli Stati approntino, per i suddetti territori, un'adeguata politica e programmazione ordinaria di

---

<sup>527</sup> Un'analisi in tal senso è condotta anche da BELLOMO G., *Politica di coesione europea e fondi Sie nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2014, pag. 536. L'autore, in particolare, sottolinea come «*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 Paese; 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 strutturali*».

<sup>528</sup> Sul punto, tra gli altri, cfr. CIANI E. – DE BLASIO G., *European structural funds during the crisis: evidence from Southern Italy*, in *IZA Journal of Labor Policy*, n. 4/2015, pag. 1 e ss.

<sup>529</sup> Cfr. PROVENZANO G. L. C., *Il Sud lasciato a sé stesso affossa l'Italia*, in *Limes - Rivista italiana di geopolitica*, n. 5/2018.

<sup>530</sup> Si ricorda che il bilancio comune rappresenta, nel suo complesso, circa l'1% del PIL e circa il 2% della spesa pubblica dei 28 Stati membri.

sviluppo (in infrastrutture, ricerca, istruzione, formazione, politiche industriali, sostegno sociale ecc.), a cui i finanziamenti europei possono agganciarsi per produrre un effetto leva in favore della crescita<sup>531</sup>.

In questo senso, appare prioritario che il Governo nazionale proceda a una più efficace redistribuzione delle risorse tra le regioni, con un'effettiva concentrazione della spesa nazionale per investimenti su pochi e determinati *asset* strategici, favorendo una maggiore condivisione delle scelte operate a livello centrale, con il livello regionale e locale<sup>532</sup> e assicurando, al contempo, un maggiore supporto tecnico e amministrativo, con risorse umane e strumentali specificamente dedicate all'implementazione della programmazione dei fondi strutturali, per favorire il raggiungimento degli obiettivi nei tempi prefissati per l'attuazione degli interventi<sup>533</sup>.

In definitiva, da questa analisi emerge chiaramente come siano necessari ulteriori sforzi per tarare meglio gli indirizzi della programmazione della politica regionale al fine di realizzare un'effettiva convergenza delle regioni in maggior ritardo di sviluppo, ma anche come l'efficacia della politica di coesione sia intimamente dipendente, da un lato, da alcune scelte che a monte sono operate al livello europeo (e che riguardano, in particolare, l'assetto

---

<sup>531</sup> Sul punto si vedano le osservazioni di VIESTI G. - LUONGO P., *I fondi strutturali europei: alcune lezioni dall'esperienza italiana*, in *Strumenti RES*, febbraio 2014, pag. 3 e ss.; CANNARI L. – MAGNANI M. – PELLEGRINI G., *Critica della ragione meridionale. Il Sud e le politiche pubbliche*, Bari, 2010; COPPOLA G. - DESTEFANIS S. - MARINUZZI G. - TORTORELLA W., *L'impatto dei fondi UE e delle politiche nazionali sulla crescita regionale*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 68 e ss.

<sup>532</sup> Sul punto cfr. le puntuali osservazioni di BELLOMO G., *Politica di coesione europea e fondi Sie nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2014, pag. 538. L'autore sottolinea, in particolare che «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».

<sup>533</sup> Sul punto si vedano le riflessioni di PETRAGLIA C. – PROVENZANO G. L. C., *Divergenza e convergenza nelle "periferie" d'Europa: la politica di coesione non può essere lasciata sola*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018, pag. 105 e ss.; AMICO DI MEANE T., *La gestione dei Fondi strutturali in Italia. Alcune considerazioni a partire dai risultati dell'Indagine conoscitiva della XIV Commissione del Senato*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2/2010, pag. 549 e ss. In particolare, l'autore sottolinea come, per supportare dal punto di vista tecnico la capacità progettuale di sviluppo dei progetti, l'Italia dovrebbe investire sul potenziamento della propria Amministrazione, sia in termini quantitativi che qualitativi, con una maggiore specializzazione del personale.

istituzionale, la *governance* economica, gli obiettivi e le risorse messe in campo) e, dall'altro, dalle capacità del livello nazionale di creare quelle condizioni minime per favorirne l'azione (i cui principali presupposti sono rappresentati dalla stabilità politico-economica<sup>534</sup>, dalla qualità/quantità dell'azione pubblica ordinaria, dalla sostenibilità del *welfare*, dall'efficienza della giustizia, dalla funzionalità dell'apparato amministrativo ecc.)<sup>535</sup>.

Il quarto capitolo ha preso in esame, infine, le proposte legislative per la futura programmazione 2021-2027, il cui negoziato è stato avviato in un clima di profonda incertezza, sia per effetto dell'affermazione, nei diversi Stati membri, di movimenti nazionalistici e populistici fortemente critici nei confronti delle politiche poste in essere dall'UE e sia dalla coincidenza, nel 2019, delle scadenze dei mandati del Parlamento europeo e della Commissione, istituzioni fondamentali nella predisposizione dei richiamati documenti.

La combinazione dei suddetti fattori ha certamente influito sul ritardo nell'adozione degli atti fondamentali su cui si basa la programmazione dei fondi strutturali che, come si è detto, ha rappresentato una delle principali criticità dei cicli pregressi, perché si riflette a sua volta sui tempi per l'adozione degli Accordi di partenariato e dei programmi operativi da parte degli Stati membri e, dunque, sulla concreta realizzazione dei progetti finanziati dall'Unione<sup>536</sup>.

Inoltre, va considerato che le trattative per la definizione del prossimo bilancio pluriennale 2021-2027 sono state impostate in mancanza di un quadro di riferimento di *policy* – a differenza di quanto avvenuto nei precedenti cicli di programmazione che, come noto, erano stati ancorati, agli obiettivi strategici di *Lisbona 2000* e di *Europa 2020* – circostanza questa, che non faciliterà il compito di delineare un possibile percorso di azioni condivise su cui implementare la futura programmazione *post 2020*<sup>537</sup>.

---

<sup>534</sup> Sul rapporto tra politica ed economia nell'ordinamento italiano e comunitario cfr. MANFRELLOTTI R., *Potere economico e Costituzione materiale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018.

<sup>535</sup> Sul punto cfr. VIESTI G. - LUONGO P., *I fondi strutturali europei: alcune lezioni dall'esperienza italiana*, in *Strumenti RES*, febbraio 2014, pag. 3 e ss.

<sup>536</sup> Sul punto cfr. Corte dei Conti Europea, *Relazione speciale n. 2/2017 - La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020: spesa più concentrata sulle priorità di Europa 2020, ma disposizioni per la misurazione della performance sempre più complesse*, 5 aprile 2017.

<sup>537</sup> In merito si vedano le osservazioni della Corte dei Conti Europea, *Sintesi delle osservazioni della Corte dei conti europea sulle proposte legislative della Commissione per il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP)*, febbraio 2019, pag. 7; BONETTI A., *Fondi Strutturali 2021-2027. Alla ricerca di un quadro strategico di medio termine*, in [www.bonetti4reforms.com](http://www.bonetti4reforms.com), 15 febbraio 2019



Quanto alla dotazione complessiva per il prossimo settennato si è rilevato come — nonostante la proposta di una revisione del sistema delle entrate proprie dell’Unione<sup>538</sup> — sembra prevalere al momento l’esigenza di una complessiva riduzione delle risorse rispetto al precedente ciclo di programmazione 2014-2020, anche tenuto conto dell’effetto *Brexit* e della conseguente mancata contribuzione del Regno Unito al prossimo bilancio comune. Dal punto di vista contabile i tagli più rilevanti, se confermati, interesseranno proprio le politiche tradizionali, rappresentate dalla politica agricola comune e dalla politica di coesione e, per di più, il saldo per gli Stati membri, in questo ultimo ambito, potrebbe essere ancora più negativo considerata la possibile decurtazione dei tassi di finanziamento europeo (che passerebbero dall’85% al 70% per le regioni meno sviluppate, dal 60 al 55% per le regioni in transizione e dal 50 al 40% per le regioni più sviluppate)<sup>539</sup>.

Nel loro insieme, poi, le proposte presentate dalla Commissione uscente per il 2021-2027 non appaiono particolarmente innovative e capaci di poter determinare quel cambiamento che sarebbe necessario al sistema dei fondi strutturali per perseguire, con maggiore intensità ed efficacia, il primario obiettivo, sancito dall’articolo 174 del TFUE, della convergenza delle regioni in maggiore *deficit* di sviluppo.

Sebbene, infatti, sia stata proposta qualche utile innovazione e alcune semplificazioni di sistema (si pensi, *in primis*, alla riduzione degli obiettivi strategici e delle condizionalità abilitanti), la mancanza di una chiara definizione della strategia da perseguire, la diminuzione delle risorse, i passi indietro sul tema delle verifiche relative al principio di addizionalità e la conferma delle condizionalità macroeconomiche, sono probabilmente gli esempi maggiormente indicativi di un compromesso al ribasso, che non appare in grado di far compiere alla programmazione 2021-2027 un salto di qualità rispetto al recente passato.

---

<sup>538</sup> Una proposta necessaria, ma che, comunque, non è stata esente da critiche: da ultimo cfr. Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2019 - I rapporti finanziari con l’Unione europea e l’utilizzazione dei Fondi comunitari*, Deliberazione n. 16/2019, 30 dicembre 2019, pag.79. La Corte sottolinea, in particolare, come la riforma delle risorse proprie «*pur prendendo a riferimento molta parte del dibattito politico in corso (in particolare le istanze di semplificazione), rimane tuttavia al di qua delle aspettative: l’individuazione di nuove fonti di entrata, più autenticamente “europee”, è troppo ridotta e debole sul piano tecnico per modificare in modo sostanziale l’attuale sbilanciamento in favore di coperture assimilabili a contribuzioni nazionali. Anche laddove tale proposta venga adottata, sarà pertanto difficile correggere la percezione diffusa, di un bilancio europeo come “fattore di costo” a carico dei bilanci degli Stati membri; percezione che ne ha oscurato in passato il potenziale intrinseco di strumento per il riequilibrio delle disuguaglianze territoriali e per il perseguimento delle finalità politiche comuni.*».

<sup>539</sup> Cfr. Commissione Europea, *Proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 375 final, pag. 89.

Il rischio è che una politica regionale pavida e senza ambizione, con molte problematiche e criticità irrisolte alle spalle, sia relegata sempre più alla marginalità e dunque al fallimento, tanto più in un momento di forte crisi dell'Unione e di ascesa, in molti degli Stati membri, di movimenti sovranisti, euro-scettici o, addirittura, apertamente anti-europeisti.

In definitiva, come è stato giustamente osservato, il futuro bilancio UE e le direttrici della politica di coesione *post 2020* sono «un banco di prova a tutti gli effetti della politica europea»<sup>540</sup>.

È indubbio, infatti, che il futuro della politica di coesione incroci inevitabilmente anche il tema dell'adeguatezza dell'attuale assetto istituzionale dell'Unione<sup>541</sup>.

L'idea di un'Europa unita sulla base di valori e diritti comuni – immaginata e descritta a Ventotene nel 1941 da Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, con il *Manifesto per un'Europa libera e unita*<sup>542</sup>, e che ha mosso i primi passi con la firma dei *Trattati di Roma* del 1957 – è oggi quanto mai in discussione.

---

<sup>540</sup> A. POLLIO SALIMBENI, *Fondi europei 2021-2027. Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio UE*, 2018, pag. 7

<sup>541</sup> Cfr. VINCI F., *L'efficacia dei fondi strutturali europei. Processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell'azione pubblica*, Franco Angeli, Milano, 2013, pag. 192. In merito si veda anche MAJONE G., *Rethinking the union of Europe post crisis*, Cambridge, 2014. Il tema è affrontato anche da MICCU' R., *Valori comuni e garanzie costituzionali in Europa: il "progetto europeo" dentro e oltre la crisi*, in *federalismi.it*, n. 19/2014, pag. 1 e ss.; MICCU' R., *Crisi dell'Eurozona e identità costituzionale europea. Dall'Unione sempre più stretta alla disintegrazione?*, in Nico A. (a cura di), *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, 2016, pag. 661 e ss. L'autore sottolinea come – soprattutto a partire dal 2010 – la crisi economica si sia trasformata, per alcuni Stati europei, in particolare, in una crisi dei debiti sovrani con un significativo passaggio da un "fallimento del mercato" (finanziario) a un "fallimento dello Stato". Una simile prospettiva, che viene definita "esterna", aiuta anche a impostare correttamente il discorso intorno al rapporto tra crisi e diritto. In particolare, con specifico riferimento al diritto costituzionale europeo, la tesi è che non è tanto il *Finanz-Kapitalismus* o il prorompente sviluppo delle economie emergenti a creare il "caos", cioè il processo di trasformazione dell'economia che si manifesta in crisi sistemica, ma è quest'ultima che le rende possibile per effetto di specifiche "scelte" giuridico-politiche. Lo stesso tema è affrontato, sotto diversa prospettiva, da MICCU' R., *La governance economica europea e le Corti. Valori comuni e garanzie costituzionali "dentro" e "oltre" la crisi*, in De Luca V. - Salvatore D. (a cura di), *La sfida europea. Riforme, crescita e occupazione*, Milano, 2015, pag. 334 e ss. L'autore sottolinea come la crisi economica degli ultimi anni ha evidenziato – oltre alle fragilità della struttura economico-finanziaria europea, dovuta ai criteri di ripartizione delle competenze fra Unione e Stati membri e alla farraginosità del coordinamento delle politiche economiche – come gli interventi compiuti dagli Stati membri all'interno e al di fuori dell'ordinamento dell'Unione ricadano sui principi che caratterizzano il *federalizing process europeo* e, così, sulle stesse fonti di legittimazione dell'integrazione costituzionale europea.

<sup>542</sup> Cfr. ROSSI, E. - SPINELLI, A., *Manifesto per l'Europa libera e unita*, Ventotene, 1941. Celebre è l'esortazione finale del testo «Oggi si cercano e si incontrano, cominciando a tessere la trama del futuro, coloro che hanno scorto i motivi dell'attuale crisi della civiltà europea, e che perciò raccolgono l'eredità di tutti i movimenti di elevazione dell'umanità, naufragati per incomprensione del fine da raggiungere o dei mezzi come raggiungerlo. La via da percorrere non è facile, né sicura. Ma deve essere percorsa, e lo sarà!».

Sebbene, da un lato, è incontestabile che il processo di integrazione europea ha garantito al vecchio continente pace, democrazia, benessere e stabilità per oltre sessant'anni, dall'altro lato, la globalizzazione, la crisi finanziaria, i problemi nella gestione dei fenomeni migratori, la *Brexit*, hanno messo a nudo numerose criticità politico-istituzionali, nonché la necessità di una sostanziale riforma del progetto europeo a partire dalle sue fondamenta<sup>543</sup>.

In questo senso, appare ormai chiaro che la “casa europea” non possa reggersi unicamente sul mercato comune e sull'euro, soprattutto a seguito dell'allargamento dell'Unione, che ha amplificato le differenze e le diffidenze tra gli Stati membri<sup>544</sup>.

Già Carlo Azelio Ciampi aveva acutamente segnalato, all'indomani dell'adozione del Trattato di Maastricht del 1992, il pericolo insito nella “zoppia” esistente fra la moneta unica gestita da una istituzione federale, la Banca Centrale europea, e l'assenza di un effettivo coordinamento delle politiche economiche, questione questa lasciata a una difficile, quanto faticosa, cooperazione fra gli Stati.

In particolare, il prevalere del metodo intergovernativo su quello comunitario in questo ambito – che impone deliberazioni all'unanimità, in luogo di quelle a maggioranza – rimette costantemente ogni decisione, in seno al Consiglio o al Consiglio europeo, al possibile diritto di veto (anche) di un singolo Paese<sup>545</sup>.

---

<sup>543</sup> Per una sintetica ma efficace ricostruzione delle vicende relative al processo di integrazione europea cfr. AMATO G., *Dall'idea di Europa alla costruzione europea*, in *Nuova Antologia*, gennaio-marzo 2019, pag. 11 e ss.

<sup>544</sup> Sul punto si vedano le osservazioni di STIGLITZ J., *L'euro. Come una moneta comune minaccia il futuro dell'Europa*, Torino, 2017 pag. 7 e ss. L'autore sottolinea che «Mentre numerosi sono i fattori che contribuiscono alle traversie dell'Europa, l'errore alla base di tutto è uno solo: la creazione dell'euro come moneta unica. O, per essere più precisi, la creazione di una moneta unica in assenza di un insieme di istituzioni tali da consentire a una regione diversificata come l'Europa di funzionare a dovere con una moneta unica». Si vedano anche le riflessioni di PADOA-SCHIOPPA T., *L'euro e la sua banca centrale. L'unione dopo l'Unione*, Bologna, 2004. L'autore parla efficacemente della nascita, dopo il Trattato di Maastricht, di una “moneta senza Stato”.

<sup>545</sup> Sul punto rinvia alla lucida analisi di FABBRINI S., *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Bari, 2017, pag. 7 e ss. L'autore evidenzia che con il Trattato di Maastricht del 1992 si è venuta a formare una doppia costituzione o regime decisionale all'interno dell'UE. Al tradizionale metodo comunitario basato sulla triangolazione tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo, viene affiancato il metodo intergovernativo, che affida le decisioni al Consiglio e al Consiglio europeo. In particolare, tale ultimo metodo decisionale, andrà a coprire i c.d. *core state power* (politiche di rilevanza strategica), che costituiranno i tre pilastri del richiamato Trattato: Mercato comune europeo e Unione economica e monetaria, Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale (CGAI). Il successivo Trattato di Lisbona del 2009, pur abolendo il sistema dei tre pilastri adottato a Maastricht, ha lasciato però intatto il metodo intergovernativo per prendere le decisioni nei suddetti ambiti. In merito, l'autore osserva che «La deliberazione intergovernativa presuppone la fiducia reciproca tra i governi nazionali e richiede il loro sforzo nell'individuare soluzioni di policy che possono venire incontro alle esigenze legittime di ognuno di loro. Tuttavia, in condizioni di crisi, la deliberazione intergovernativa ha avuto difficoltà a funzionare. Le crisi, infatti, tendono a contrapporre gli interessi nazionali in quanto le loro soluzioni hanno inevitabili implicazioni distributive. Poiché le crisi multiple si sono verificate nel campo delle politiche intergovernative, la loro persistenza (se non intrattabilità) non

Un sistema così congeniato blocca di fatto il funzionamento dell'Unione – soprattutto nei momenti di maggiore criticità e quando è necessario adottare decisioni in tempi rapidi – con l'ulteriore concreto pericolo di far prelevare gli interessi e gli egoismi nazionali e di lacerare ulteriormente la già fragile comune convivenza.

Da questo punto di vista l'UE resta ancora un cantiere aperto, «*un semilavorato che deve essere trasformato in prodotto finito*», considerato che gli «*mancano sia gli strumenti ordinari e sia quelli di emergenza, perché entrambi sono nelle mani degli Stati membri*»<sup>546</sup>.

Eppure la lettura di alcuni semplici dati sembra suggerire l'interesse e la necessità oggettiva, per tutti i Paesi del vecchio continente, di un rafforzamento geopolitico dell'Unione.

Infatti, dal punto di vista demografico, occorre considerare che mentre agli inizi del 1900 l'Europa rappresentava circa il 25% della popolazione mondiale, entro il 2060 tale percentuale scenderà a meno del 5% e nessuno degli attuali Stati membri conterà da solo più dell'1% degli abitanti del globo; inoltre, nel 2030 i cittadini del continente europeo saranno i più vecchi del mondo, con un'età media di 45 anni circa, contro i 40 del Nord America, i 35 dell'Asia e i 21 dell'Africa<sup>547</sup>.

Anche il potere economico dell'Europa nel 2030 è destinato a diminuire in termini relativi, scendendo a meno del 20% del PIL mondiale, contro l'attuale 25%<sup>548</sup>; inoltre, nel 2050, il potere di acquisto europeo, attualmente pari al 15% del PIL mondiale, andrà a calare al 9%, mentre quello degli USA dal 16% al 12%; in contro tendenza, però, l'economia cinese registrerà un incremento dall'attuale 18% al 20% e quella indiana raddoppierà l'attuale quota, passando dal 7% al 15%<sup>549</sup>.

Come è stato giustamente osservato, se le suddette previsioni dovessero trovare un effettivo riscontro nella dinamica reale, ciò comporterà una variazione sostanziale degli equilibri economici globali, con il sorpasso dei paesi appartenenti al gruppo dei c.d.

---

*può essere connessa al modello di governance intergovernativa utilizzato per affrontarle. Quel modello ha accentuato le crisi anziché addomesticarle. La governance intergovernativa, che aveva appunto funzionato nelle condizioni ordinarie del pre-2008, non è riuscita a reggere nelle condizioni straordinarie del post-2008. La scelta compiuta a Maastricht è così giunta al pettine con le crisi che si sono poi succedute nel secondo decennio del Duemila».*

<sup>546</sup> Cfr. PADOA-SCHIOPPA T., *La veduta corta*, Bologna, 2009, pag. 121 e ss.

<sup>547</sup> Cfr. Commissione europea, *Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025*, Bruxelles, 1.3.2017, COM(2017) 2025, pag. 8 e ss.

<sup>548</sup> Cfr. Commissione europea, *Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025*, Bruxelles, 1.3.2017, COM(2017) 2025, pag. 8.

<sup>549</sup> Sul punto cfr. QUADRO CURZIO A., *Italia ed Europa: economia, istituzioni, ideali*, in *Nuova Antologia*, gennaio-marzo 2019, pag. 18 e ss.

*Emerging 7* (Cina, Russia, Brasile, India, Indonesia, Messico, Turchia) su quelli del *G7* (Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Stati Uniti, Canada, Giappone)<sup>550</sup>.

In altre parole, le attuali statistiche — considerando la ricchezza prodotta, le dimensioni territoriali, il numero degli abitanti, la disponibilità delle materie prime — sembrano mettere in evidenza che «*nel 2060 nessuno dei Paesi europei dovrebbe far parte del G7*» e dunque «*Germania, Francia, Italia, Spagna da soli non potranno più essere protagonisti dello scenario internazionale*»<sup>551</sup>.

Appare chiaro che, in questa prospettiva, qualsiasi Stato europeo rischia di trovarsi nel contesto internazionale come un novello Don Abbondio, di manzoniana memoria, costretto a viaggiare, suo malgrado, come un vaso di terracotta in compagnia di molti vasi di ferro.

A parere di scrive, dunque, il dibattito per promuovere un'Europa più forte economicamente e maggiormente solidale, anche nel campo della politica di coesione<sup>552</sup>, non può dunque prescindere da un contestuale rilancio del progetto politico di integrazione europea<sup>553</sup>.

Alcune interessanti proposte, in tal senso, guardano a un processo di riforma dell'UE all'interno del quadro istituzionale esistente, utilizzando le opportunità che offre la cooperazione rafforzata e proponendo alcune modifiche all'attuale assetto istituzionale<sup>554</sup>.

---

<sup>550</sup> Sul punto cfr. QUADRO CURZIO A., *Italia ed Europa: economia, istituzioni, ideali*, in *Nuova Antologia*, gennaio-marzo 2019, pag. 18 e ss.

<sup>551</sup> Cfr. GIOVANNETTI G., *La Sfida europea*, in *Nuova Antologia*, gennaio-marzo 2019, pag. 10.

<sup>552</sup> In merito al rapporto tra fondi strutturali principio solidaristico, programmazione economica e libertà d'impresa si vedano le osservazioni di LUCHENA G. - MANFRELLOTTI R., *Brevi riflessioni in tema di governance plurilivello e aggregazione funzionale fra soggetti pubblici e privati. Il caso dei Fondi strutturali*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2017, pag. 7 e ss.

<sup>553</sup> Il tema di nuova fase costituente nell'Unione europea è affrontato da GUARINO G., *Verso una fase costituente nella Unione Europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6/2009. Sul punto si vedano anche le osservazioni critiche di CASTORINA E., *Diritto costituzionale comune e diritto costituzionale europeo: il problema dell'identità dell'Unione*, in Castorina E. (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, Torino, 2007; CASTORINA E., *Cittadinanza europea come fattore d'integrazione sociale nell'Unione multiculturale*, in Marletta M. - Parisi N., *Multiculturalismo e Unione europea*, Torino, 2008.

<sup>554</sup> Sul punto cfr. CARAVITA B., *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Napoli, 2012; CARAVITA B., *Il federalizing process europeo*, in *federalismi.it*, n. 17/2014, pag. 19. L'autore, in particolare propone una riforma che andrebbe nel senso «*di un'architettura istituzionale tipica di uno Stato federale, con una Camera bassa eletta direttamente dal popolo — il Parlamento — una Camera alta di rappresentanza dei governi degli Stati membri — il Consiglio europeo — ed un governo — la Commissione — eletto dalla Camera bassa subito dopo l'elezione della stessa, rispecchiandone la composizione politica e territoriale, e quindi non necessariamente secondo il modello maggioranza - opposizione*».

Altre soluzioni ripropongono invece l'idea di un'Europa "a più velocità", favorendo una cooperazione diversificata dei diversi Stati membri a seconda degli obiettivi comuni che si intendono concretamente realizzare.

Il concetto, come noto, non è nuovo ed è stato più volte riproposto nel corso del tempo, parlando anche di Europa a "cerchi concentrici", a "geometria variabile", oppure, non senza qualche nota critica, di Europa "à la carte"<sup>555</sup>.

Tra l'altro, esistono già oggi applicazioni pratiche di questo sistema di "integrazione differenziata", come nel caso dell'adesione all'*Accordo di Shenghen* (a cui aderiscono 22 Paesi dell'Unione e quattro esterni, ovvero Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera), oppure nel caso dell'adozione della moneta unica (a cui aderiscono 19 Stati membri su 28).

In particolare, alcune di queste ipotesi avanzate dalla dottrina, che potremmo definire più *soft*, suggeriscono — preso atto che esistono differenze consistenti tra le diverse democrazie europee e i relativi modelli socioeconomico-istituzionali — di rafforzare e di costruire dei "raccordi funzionali" tra gli Stati membri, basati su tre pilastri fondamentali: la moneta, le infrastrutture, la difesa comune<sup>556</sup>.

Altre teorie più *hard* propongono, invece, la prospettiva di una "sdoppiamento" dell'attuale Unione in due distinte organizzazioni: una "inclusiva", costituita con un trattato interstatale e fondata su una comunità economica di mercato, e l'altra "esclusiva", istituita con un patto costituzionale e basata su un'unione politica di tipo federale e sull'adozione di una moneta unica<sup>557</sup>.

---

<sup>555</sup> Su punto cfr. DANIELE L., *Diritto dell'Unione Europea. Sistema istituzionale. Ordinamento. Tutela giurisdizionale. Competenze*, Milano, 2010, pag. 26 e ss. L'autore sottolinea come il Trattato di Amsterdam ha previsto anche un apposito istituto di applicazione generale del principio in esame: la cooperazione rafforzata. Tale istituto inizialmente applicato al primo e al terzo pilastro di Maastricht è stato poi esteso con il Trattato di Nizza anche alla Politica estera e di sicurezza comune (PESC).

<sup>556</sup> Sul punto cfr. QUADRO CURZIO A., *Italia ed Europa: economia, istituzioni, ideali*, in *Nuova Antologia*, gennaio-marzo 2019, pag. 26 e ss. L'autore sottolinea, in particolare, che «*Questi sono i pilastri fondamentali per unificare meglio e funzionalmente l'Europa e garantire i tre grandi settori che costituirebbero, a buona ragione, le fondamenta dell'impalcatura politica di un'Eurozona confederale o addirittura federale. È necessario che l'Europa scelga di percorrere una strada molto più selettivamente innovativa, intervenendo in maniera consapevole in settori cruciali e strategici come quelli appena citati. Questa responsabilità, ad oggi, ricade prevalentemente sulle spalle della Germania e della Francia.*».

<sup>557</sup> Su tale prospettiva cfr. FABBRINI S., *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Bari, 2017, pag. 185 e ss. L'autore sottolinea, in particolare, che «*Per quanto riguarda la comunità economica, la base può essere il sistema interstatale dell'Atto Unico Europeo del 1986 arricchito di quelle politiche che si sono rilevate necessarie per il funzionamento di un mercato aperto e competitivo. Una comunità economica richiede una politica della competizione ma non richiede l'adozione di una politica estera o di sicurezza comuni, né richiede una comune politica dell'ordine interno e della immigrazione. Non richiede neppure una singola moneta, una volta stabiliti rapporti di scambio equilibrati tra i diversi regimi valutari. Per quanto riguarda invece l'unione federale, la sfida sarà più complessa. Qui si tratta di costruire un sistema costituzionalmente anti-centralistico, eppure capace di prendere decisioni legittime ed efficaci. Un'unione federale non implica, di per sé, il trasferimento della sovranità dagli stati*

Proposte come quelle appena menzionate, comunque la si pensi al riguardo, hanno il merito di porre al centro della discussione soluzioni concrete, rappresentando l'esigenza di una svolta e proponendo al *policy maker*, europeo e nazionale, visioni e scenari alternativi, per una possibile via di uscita dalle secche in cui il processo di integrazione europea sembra arenato.

Certamente, occorrerà porre altresì il tema di una maggiore legittimazione democratica delle istituzioni europee<sup>558</sup>, coinvolgendo adeguatamente i cittadini in scelte che sono state

---

*verso il centro. Piuttosto essa si basa su una frammentazione della sovranità, distinguendo tra le politiche e risorse nazionali e le politiche e risorse condivise a livello sovranazionale. L'unione federale dovrà avere una sua politica della sicurezza e della difesa (con una sua capacità militare e di intelligence), una sua politica dell'ordine e della giustizia, una sua politica dell'immigrazione e del controllo delle sue frontiere. E ovviamente dovrà avere una sua moneta, collegata ad una politica di bilancio sostenuta da risorse fiscali proprie non trasferite dagli stati membri».*

<sup>558</sup> Il tema è affrontato, tra gli altri, da MANFRELLOTTI R., *L'amministrazione europea: l'evolversi di un modello*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3-4/2005, pag. 1179 e ss. L'autore evidenzia come «La crisi della democrazia rappresentativa ha determinato lo spostamento della decisione politica dai luoghi della rappresentanza parlamentare all'amministrazione» e come «... l'ampliarsi dei compiti attribuiti alle Comunità ha determinato la crescita della struttura amministrativa di quest'ultima ed il sorgere di un diritto amministrativo europeo». Sotto una prospettiva "costituzionale", si vedano le puntuali osservazioni di MICCU' R., *Proteggere la democrazia - rinnovare il "contratto sociale" europeo*, in *federalismi.it*, n. 3/2014, pag. 2 e ss. L'autore sottolinea la necessità di un nuovo "contratto sociale" e, nello specifico, evidenzia che «L'Europa emergente da questo nuovo contratto sociale dovrebbe essere un'Europa che si sforzi di aprire alla partecipazione, un'Europa più democratica, che non abbia paura della democrazia, la rafforzi nelle sue istituzioni, la protegga e la "giudichi", rispetto a se stessa e rispetto agli ordinamenti nazionali. E questo non a parole, ma nei fatti, attraverso il diritto e le politiche dell'Unione, ripristinando in primo luogo una omogeneità di fatto, economica, tra le varie aree del Continente (facendo vera redistribuzione senza spendere tanto di più, anzi forse di meno) e attivando tutti gli strumenti di una "Comunità di diritto" per far valere una omogeneità costituzionale europea». In particolare, l'autore sostiene che «Occorre rifuggire dalla trappola delle "integrazioni differenziate" che troppi danni ha causato nelle modalità con cui gli organi europei hanno risposto alla crisi economico-finanziaria. Al riguardo, a parere di chi scrive, già nell'attuale diritto primario dei trattati è possibile rinvenire una serie di limiti "costituzionali" alla legittimità di proseguire sulla strada delle interazioni differenziate e dell'asimmetria. È giunto il momento di riaccendere nell'opinione pubblica nazionale ed europea la fiaccola di una rinnovata coscienza in virtù della quale l'orizzonte europeo sia quello in cui iscrivere tutte le vicende politiche ed istituzionali, non solo quelle economico-finanziarie. La sensazione che l'Unione europea sia letta esclusivamente o prevalentemente con la lente del dato economico è infatti innegabile; e tuttavia egualmente indubitabile è che la costruzione del peculiare federalizing process europeo passi anche – e soprattutto – attraverso un'omogeneizzazione delle legislazioni e dei principi costituzionali che sono a fondamento del patto tra gli Stati membri». Si veda anche MICCU' R., *Costituzionalizzare l'economia all'epoca della crisi. Note brevi sui deficit dell'UE e sulle sfide del governo economico sovranazionale*, in Angelini F. - Benvenuti M. (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012, pag. 553 e ss. In tale scritto l'autore sottolinea come si è venuta a determinare una crescente "sfasatura" «tra i circuiti di produzione e finanziari, basati su risorse sempre più "nomadi", e i circuiti di cittadinanza, ancor oggi per la gran parte ancorati a diritti per definizione "stanziali", quali sono i diritti nazionali. Ne deriva una asimmetria di fondo tra processi di mercato – sempre più globali – e forme ancora essenzialmente nazionali di controllo e di governo democratico, oltre che di redistribuzione a fini solidaristici delle risorse. In particolare in Europa, poi, l'essere stati i processi d'integrazione economica elemento storicamente necessario per dare impulso al processo d'integrazione politica ha posto e pone problemi in relazione alla forte necessità di rafforzare circuiti decisionali democratici capaci di promuovere una "governance economica" coerente con gli indirizzi politici comunitari». Il tema del deficit democratico dell'Unione europea è affrontato, sotto altra prospettiva, anche da GUASTAFERRO B., *La partecipazione dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo alla procedura di revisione dei Trattati*, in Manzella A. - Lupo N. (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014, pag. 183 e ss. In particolare, l'autrice analizza le vicende connesse alla

per troppo tempo relegate a margini del dibattito pubblico, contribuendo a dare vigore a quei moti di opinione, che hanno giocato, con successo, in chiave antieuropea, la carta della distanza dell'Unione dalla gente comune<sup>559</sup>.

In questo senso, è indubbio che anche la politica (nazionale e sovranazionale) abbia le sue responsabilità, perché — richiamando una celebre affermazione — il panorama istituzionale degli ultimi anni sembra costellato da moltissimi “politici” preoccupati per il possibile esito delle prossime elezioni, ma da nessun “statista” veramente interessato alle sorti della prossima generazione<sup>560</sup>.

Per quanto fin qui rappresentato anche l'Italia — terza economia del continente, Paese fondatore e contributore netto dell'Unione — avrebbe tutto l'interesse a incoraggiare l'avvio di un nuovo percorso di rifondazione della comune casa europea<sup>561</sup>.

---

crisi dell'eurozona che hanno marginalizzato il ruolo del Parlamento privilegiando il metodo intergovernativo e il ruolo degli esecutivi nazionali.

<sup>559</sup> Una visione ottimistica sul futuro del processo di integrazione europea è offerta da AMATO G., *Dall'idea di Europa alla costruzione europea*, in *Nuova Antologia*, gennaio-marzo 2019, pag. 17 e ss. L'autore, sottolinea, che «... tra i frutti, non sempre considerati, dell'integrazione che comunque si è realizzata, c'è stato il nascere di generazioni che ne sono segnate, perché ne sono stati segnati gli anni della loro formazione. E allora, forse inaspettatamente per alcuni, c'è un nuovo europeismo che sta prendendo corpo. Diamogli il tempo di assumere le redini. E ben possibile che ritrovi il percorso tracciato dai suoi progenitori. La piccola speranza è tutta qui. Ma non è poi tanto piccola, se la sapremo coltivare». Si veda anche DONATI F., *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione Europea*, n. 2/2013.

<sup>560</sup> L'affermazione richiamata «Un politico guarda alle prossime elezioni. Uno statista guarda alla prossima generazione» appartiene ad Alcide De Gasperi. Osservazioni molto lucide in merito al ruolo del leader politico sono espresse da PADOA-SCHIOPPA T., *La veduta corta*, Bologna, 2009, pag. 161. L'autore ritiene che «Chi governa deve essere scelto da chi è governato, ma nello stesso tempo deve governare chi lo ha scelto, il che significa dare una direzione, un indirizzo, anche vincendo le resistenze di chi incontra. Perciò è indispensabile che chi governa sappia svolgere anche una funzione educativa, pedagogica e sappia indicare la strada a coloro che lo hanno eletto. D'altra parte una coscienza democratica e civica matura richiede che i cittadini siano consapevoli che nell'eleggere un governante scelgono qualcuno che li guidi, non che li segua o, peggio, che li assecondi».

<sup>561</sup> Cfr. Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2019 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Deliberazione n. 16/2019, 30 dicembre 2019, pag. 44 e ss. e 78 e ss. Secondo la Corte dei Conti «il valore cumulato dei saldi netti per l'Italia, nel settennio 2012-2018, è negativo per 36,3 miliardi. In tale periodo, l'Italia ha perciò contribuito alle finanze dell'Europa con un saldo medio di 5,2 miliardi l'anno». In particolare, nel periodo 2012-2018, l'Italia si è collocata al quarto posto tra i maggiori contributori netti e, precisamente, dopo Germania, Francia e Regno Unito. Tra i percettori netti, nel medesimo periodo, al primo posto vi è la Polonia, seguita da Grecia, Ungheria, Romania, Repubblica Ceca e Portogallo. Tuttavia, in termini generali va anche considerato, come giustamente osservato dalla medesima Corte, che «la sola considerazione dei saldi finanziari, costantemente negativi per il nostro Paese, non esaurisce l'analisi economica dei costi e dei benefici derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Il mero calcolo aritmetico non considera, infatti, che alcuni beni, come la protezione ambientale, la lotta al cambiamento climatico, il rafforzamento del mercato unico, la tutela delle frontiere, la difesa comune, possono essere finanziati in modo ottimale soltanto a livello europeo. Il collegamento più visibile tra meccanismi di reperimento delle risorse e finanziamento dei “beni pubblici europei” dovrebbe essere una delle caratteristiche dell'attesa riforma del sistema delle risorse proprie, contribuendo a correggere la percezione di un bilancio europeo alimentato sottraendo risorse ai bilanci nazionali».



Tuttavia, non sfugge che per poter dare credibilità alla propria azione e negoziare alla pari con gli altri Stati membri è necessario che si avvii, parallelamente e con decisione, una stagione di riforme — per troppo tempo solo annunciate e mai veramente intraprese — al fine di garantire una maggiore stabilità politica, una semplificazione della legislazione, uno snellimento degli apparati burocratici centrali e periferici, una riorganizzazione degli enti territoriali, puntando, al contempo, a realizzare un più efficace sistema giudiziario e di istruzione e una lotta più serrata all'evasione fiscale e alla corruzione, e incentivando, altresì, il sostegno alle famiglie e agli investimenti, in particolare, nel Mezzogiorno del Paese<sup>562</sup>.

Inoltre, un siffatto percorso dovrebbe essere accompagnato da un graduale, ma deciso, piano di riduzione del debito pubblico, che costituisce una delle ragioni principali della debolezza dell'Italia sui mercati internazionali e un fattore estremamente limitante le scelte di politica economica<sup>563</sup>.

Si tratta di un sentiero stretto, difficile e, a tratti, anche impopolare, ma l'unico che possa garantire un futuro di prosperità e benessere alla nostra nazione e capace, allo stesso tempo, di legittimarla — agli occhi degli altri *partner* europei — a partecipare, con autorevolezza, a un nuovo progetto di rilancio della comune patria europea.

D'altronde una maggiore integrazione, come qualsiasi matrimonio che si rispetti, oltre che condivisione di diritti, implica, per tutti i nubendi, anche l'assunzione di corrispondenti doveri e responsabilità.

---

<sup>562</sup> Per una puntuale analisi delle difficoltà dell'economia italiana cfr. COTTARELLI C., *I sette peccati capitali dell'economia italiana*, Milano, 2018. L'autore, in particolare, individua i "sette peccati capitali" che affliggono l'economia italiana, ovvero: l'evasione fiscale, la corruzione, l'eccesso di burocrazia, la lentezza della giustizia, il crollo demografico, il divario tra il Nord e il Sud del Paese, e la difficile convivenza con la moneta unica.

<sup>563</sup> Sul fardello rappresentato dal debito pubblico italiano si vedano le interessanti considerazioni di DE ROMANIS V., *L'austerità fa crescere*, Venezia, 2017, pag. 19 e ss. L'autrice sottolinea come l'austerità sia un passaggio necessario, soprattutto per l'economia italiana, «... dove il debito è percepito come un'entità astratta, un numero privo di significato, un fardello che non merita attenzione perché — di fatto — non appartiene a nessuno. È invece una pesante ipoteca sul futuro dei giovani. Per questo tenere i conti in ordine contribuisce a rafforzare la responsabilità nei confronti degli altri e, di conseguenza, qualifica il grado di civiltà di un paese». Posizioni analoghe sono sostenute da COTTARELLI C., *Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene*, Milano, 2016, pag. 165. L'autore mette in evidenza i rischi a cui l'Italia è esposta e i costi che il Paese sopporta per effetto del suo elevato debito pubblico, tuttavia, ritiene che un percorso di risanamento sia possibile avviando un circolo virtuoso in cui «... la riduzione del debito, e la fiducia che ne deriva, faciliti la crescita, quest'ultima aumenti le entrate dello stato, accelerando il percorso di riduzione del debito stesso, anche attraverso il minore pagamento di interessi. Le riforme strutturali potranno facilitare questo processo. Certo, ci vorranno tempo e pazienza, ma occorre crederci se vogliamo evitare di restare per sempre schiavi del debito e dei mercati finanziari». Il tema è altresì trattato in modo chiaro da PERROTTI R., *Status quo. Perché in Italia è così difficile cambiare le cose (e come cominciare a farlo)*, Milano, 2016, pag. 15 e ss.

In conclusione, anche l'esperienza degli ultimi cicli di programmazione dei fondi strutturali ha palesemente dimostrato che Stati membri politicamente ed economicamente deboli, rendono l'Europa più fragile e meno solidale, contribuendo ad affievolire gli alti ideali alla base dei quali risiedono le fondamenta di questa ardua costruzione, che non trova eguali nella storia umana.

Un'utopia nata sulle ceneri di due conflitti mondiali, che nonostante alcune battute di arresto e diversi momenti di crisi, ha comunque contribuito, passo dopo passo, per oltre mezzo secolo, al progresso e alla pacifica convivenza di una vastissima e variegata comunità di donne e di uomini<sup>564</sup>.

Anche per questo, di fronte alle tante difficoltà e alle problematiche irrisolte di un edificio ancora una volta tutto da riprogettare, vengono in mente le parole di un grande italiano, Alcide De Gasperi, considerato, non a caso, uno dei padri fondatori dell'Unione europea, che così replicava agli scettici del tempo sul progetto di un'Europa unita: *«Qualcuno ha detto che la federazione europea è un mito. È vero, è un mito nel senso soreliano. E se volete che un mito ci sia, ditemi un po' quale mito dobbiamo dare alla nostra gioventù per quanto riguarda i rapporti fra Stato e Stato, l'avvenire della nostra Europa, l'avvenire del mondo, la sicurezza, la pace, se non questo sforzo verso l'unione? Volete il mito della dittatura, il mito della forza, il mito della propria bandiera, sia pure accompagnato dall'eroismo? Ma noi, allora, creeremo di nuovo quel conflitto che porta fatalmente alla guerra. Io vi dico che questo mito è mito di pace; questa è la pace, questa è la strada che dobbiamo seguire»*<sup>565</sup>.

Seguire questo mito fatto di nobili valori, correggendone con pragmatismo e buonsenso le pur tante e innegabili criticità, appare indubbiamente, ancora oggi, la strada più giusta da percorrere, per continuare a difendere e tutelare i diritti, la cultura, la democrazia – in una sola parola “la civiltà” – del continente europeo e dei suoi 500 milioni di cittadini.

---

<sup>564</sup> Sul processo di integrazione europea e su i valori che ne sono alla base si rinvia alle puntuali osservazioni di CASTORINA E., *Riflessioni sul processo costituente europeo*, Torino, 2010. In particolare, l'autore si sofferma sull'importanza dell'uso del linguaggio, che deve diventare tratto di unità sovranazionale al fine di raggiungere l'obiettivo di una costituzione per l'Europa.

<sup>565</sup> Lo stralcio qui riportato è tratto dal discorso “*Un ideale per i giovani*”, tenuto da Alcide De Gasperi, in qualità di Presidente del Consiglio dei ministri, presso il Senato della Repubblica, il 15 novembre del 1950. Per il testo integrale cfr. DE GASPERI A., *Alcide De Gasperi e la politica internazionale*, Roma, 1990, Vol. III, pag. 398 e ss.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **Monografie**

AA.VV., *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Predieri A. (a cura di), Milano, 1996.

AA.VV., *Il Comitato economico e sociale nella costituzione europea*, in Varsori A. (a cura di), Venezia, 2000.

AA.VV., *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Colombini G. (a cura di), Napoli, 2011.

AA.VV., *Dalla strategia di Lisbona ad Europa 2020*, Decaro M. (a cura di), Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 2015.

AA.VV., *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Piattoni S. - Polverari L. (a cura di), Cheltenham, 2016.

AMOROSO B., *Europa e Mediterraneo: le sfide del futuro*, Bari, 2000.

ANTONELLI A., *I finanziamenti della comunità europea*, Mantova, 2013.

BAGNAI A., *Il tramonto dell'Euro*, Reggio Emilia, 2012.

BALBONI E., *Il principio della coesione economica e sociale nell'ordinamento comunitario e nella recente esperienza dell'Unione*, in De Siervo U. (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Bologna, 2001.

BALDI C. E., *Per un'Europa possibile. Libro nero dei Fondi strutturali*, Napoli, 1997.

BALDI C. E. - FELISATI M. - LLOYD STEVENS R., *Come accedere ai Fondi comunitari. Le modalità di partecipazione ai finanziamenti europei a favore delle imprese*, Milano, 2001.

BARRA CARACCILO L., *Euro (e o?) democrazia costituzionale*, Roma, 2013.

BARRA CARACCILO L., *La Costituzione nella palude*, Reggio Emilia, 2015.

BATTINI S., *L'Unione europea quale originale potere pubblico*, in Chiti M. P. (a cura di) *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2014.

BILANCIA P., *Il carattere bifronte della sussidiarietà*, in De Marco E. (a cura di), *Problemi attuali della sussidiarietà*, Milano, 2005.

BILANCIA P., *Governance*, in Flores M. (a cura di), *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della Globalizzazione*, Torino, 2007.

- BILANCIA P., *Il modello europeo di multilevel governance*, in Papa A. (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2016.
- BILANCIA P. - PIZZETTI F. G., *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2005.
- BINI SMAGHI L., *La tentazione di andarsene. Fuori dall'Europa c'è un futuro per l'Italia?*, Bologna, 2017.
- BONIFAZI A. - GIANNETTI A., *Finanziare l'impresa e le professioni con i fondi europei*, Milano, 2017.
- BODO G. - VIESTI G., *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni novanta*, Roma, 1997.
- BRUNAZZO M. *Le regioni italiane e l'Unione Europea. Accessi istituzionali e di politica pubblica*, Roma, 2005.
- BRUNO E., *Coesione europea e finanza per l'impresa. Strategie di approccio e di gestione del sistema degli incentivi*, Milano, 2009.
- BRUZZO A., *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*, Padova, 2000.
- BRUZZO A. - DOMORENOK E., *La politica di coesione nell'Unione europea allargata: aspetti economici, sociali e territoriali*, Ferrara, 2009.
- BUZZACCHI C., *Le politiche comunitarie e il principio della coesione economica e sociale*, in De Siervo U. (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Bologna, 2001.
- CAMAGNI R., *Territorial capital and regional development*, in Capello, R. - Nijkamp, P. (a cura di), *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, 2009.
- CANFORA L., *È l'Europa che ce lo chiede! Falso!*, 2013.
- CANNARI L. – MAGNANI M. – PELLEGRINI G., *Critica della ragione meridionale. Il Sud e le politiche pubbliche*, Bari, 2010.
- CANOVA A. - GIANGRECO E. F., *I fondi strutturali. Come finanziarsi in Europa per fare impresa*, Milano, 2001.
- CARAVITA B., *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Napoli, 2012.
- CARDUCCI M. - LOGROSCINO P., *Asimmetrie e coesione territoriale interna*, in Cantaro A. (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione. L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2010.
- CARLUCCI F. - CAVONE F., *La grande Europa. Allargamento, integrazione, sviluppo*, Milano, 2004.

- CASTORINA E., *Diritto costituzionale comune e diritto costituzionale europeo: il problema dell'identità dell'Unione*, in Castorina E. (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, Torino, 2007.
- CASTORINA E., *Cittadinanza europea come fattore d'integrazione sociale nell'Unione multiculturale*, in Marletta M. - Parisi N., *Multiculturalismo e Unione europea*, Torino, 2008.
- CASTORINA E., *Riflessioni sul processo costituente europeo*, Torino, 2010.
- CASSESE S., *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2013.
- CAUDO G. - PICCINATO G., *Territori d'Europa. L'ampliamento dell'UE: prospettive e limiti per le politiche della città, del territorio e dello sviluppo locale*, Firenze, 2004.
- CIPOLETTA I., *Un Mezzogiorno debole ma migliore*, in D'Amato A. e Rosa G. (a cura di), *Nel Sud per competere*, Roma-Bari, 1999.
- CLARONI A., *Le politiche di coesione*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale, IV, La disciplina dell'economia*, Milano, 2003.
- COLOMBO SVEVO M., *Le politiche sociali dell'Unione Europea*, Milano, 2005.
- COPPOLA G. – DESTEFANIS S., *Structural Funds and Regional Convergence: Some Sectoral Estimates in Italy*, in Mussida C. - Pastore F. (a cura di) *Geographical Labor Market Imbalances: Recent Explanations and Cures*, Berlin, 2015.
- COTTARELLI C., *Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene*, Milano, 2016.
- COTTARELLI C., *I sette peccati capitali dell'economia italiana*, Milano, 2018.
- CUZZOLA V. - PETRULLI M., *Le fonti di finanziamento degli enti locali*, Macerata, 2005.
- DANIELE L., *Diritto dell'Unione Europea. Sistema istituzionale. Ordinamento. Tutela giurisdizionale. Competenze*, Milano, 2010.
- DASSI A., *Fondi strutturali, interventi finanziari e di sostegno*, in Draetta U. (a cura di), *Elementi di diritto comunitario*, Milano, 1995.
- D'ATENA A., *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005.
- D'ATENA A., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 2007.
- D'ATENA A., *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, 2008.
- DE GASPERI A., *Alcide De Gasperi e la politica internazionale*, Roma, 1990.
- DE ROMANIS V., *L'austerità fa crescere*, Venezia, 2017.
- DEL MONACO A., *Sud colonia tedesca*, Roma, 2017.

- DI BLASE A., *La partecipazione delle Regioni e delle Province Autonome al processo di formazione del diritto comunitario*, in Panunzio S. - Sciso E. (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione Europea*, Milano, 2002.
- D'IGNAZIO G., *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milano, 2011.
- DI SCIASCIO A. F., *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali*, Torino, 2014.
- DI STEFANO A., *Coesione e Diritto nell'Unione Europea. La nuova disciplina dei fondi strutturali comunitari nel regolamento 1083/2006*, Catania, 2008.
- DOMENICHELLI L., *Le Regioni nella Costituzione Europea: elogio delle virtù nascoste della consultazione*, Milano, 2007.
- FABBRINI S., *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Bari, 2017.
- FABBRINI S. - MORATA F., *L'Unione Europea - Le politiche pubbliche*, Bari, 2002.
- FELICE. E., *Divari regionali e intervento pubblico*, Bologna, 2007.
- FLORIO M. – ROBOTTI L., *Valutazione della spesa regionale e riforma dei fondi strutturali CEE*, Bologna, 1993.
- FRATESI U., *Impact Assessment of European Cohesion Policy: Theoretical and Empirical Issues*, in Piattoni S. - Polverari L. (a cura di), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham, 2016.
- FUNARO E., *I fondi strutturali 2000-2006: programmi e prospettive*, Soveria Mannelli (CZ), 2003.
- GIACCHÈ V., *Titanic Europa*, Reggio Emilia, 2012.
- GOZZANO F., *L'ingresso dell'Inghilterra nel Mercato Comune Europeo*, Roma, 2013.
- GUASTAFERRO B., *La partecipazione dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo alla procedura di revisione dei Trattati*, in Manzella A. - Lupo N. (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014.
- GUIZZI V., *Manuale di diritto e politica dell'Unione Europea*, Napoli, 2000.
- IPPOLITO F., *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, 2007.
- IPSEN H.P., *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in E. Von Caemmerer - W. Hallstein (a cura di), *Probleme des Europäischen Recht. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65 Geburtstag*, Frankfurt am Main, 1966.
- IPSEN H.P., *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1972.

- JORGENSEN K. E. *Reflective Approaches to European Governance*, London, 1997.
- LA SPINA A., *La politica per il Mezzogiorno*, Bologna, 2003.
- LEONARDI R., *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione Europea*, Bologna, 1998.
- LEONARDI, R., *Cohesion Policy in the European Union: The Building of Europe*, New York, 2005.
- LOGROSCINO P., *Spazi macroterritoriali e coesione. Premesse di comparazione costituzionale*, Cavallino (LE), 2007.
- LOGROSCINO P., *Governare le differenze*, Bari, 2008.
- LONGO A., *Governo del territorio*, Milano, 2010.
- LUONGO G., *I Fondi strutturali e la politica regionale dell'UE*, Roma, 2012.
- MAJONE G., *Rethinking the union of Europe post crisis*, Cambridge, 2014.
- MANGIAMELI S., *Integrazione europea e diritto costituzionale*, Milano, 2001.
- MARTINICO G., *Multilevel governance e federalismo costituzionale: le sfide per la teoria giuridica*, in *Il Ponte*, 2012.
- MASCIA M., *Il Comitato delle Regioni*, Padova, 1996.
- MICCU' R., *Il costituzionalismo europeo e la sfida delle identità costituzionali nazionali*, in AA.VV. *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010.
- MICCU' R., *Costituzionalizzare l'economia all'epoca della crisi. Note brevi sui deficit dell'UE e sulle sfide del governo economico sovranazionale*, in Angelini F. - Benvenuti M. (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012.
- MICCU' R., *La governance economica europea e le Corti. Valori comuni e garanzie costituzionali "dentro" e "oltre" la crisi*, in De Luca V. - Salvatore D. (a cura di), *La sfida europea. Riforme, crescita e occupazione*, Milano, 2015.
- MICCU' R., *Costituzione economica e trasformazioni del modello sociale europeo nella crisi dell'Eurozona*, in Castorina E. (a cura di), *Servizi pubblici, diritti fondamentali, costituzionalismo europeo*, Napoli, 2016.
- MICCU' R., *Crisi dell'Eurozona e identità costituzionale europea. Dall'Unione sempre più stretta alla disintegrazione?*, in Nico A. (a cura di), *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, 2016.
- MILIO S., *From Policy to Implementation in the European Union: The Challenge of Multi-Level Governance System*, Tauris Academic Studies, London, 2010.
- MONTI L., *I fondi strutturali per la coesione europea*, Roma, 1996.
- MONTI L., *Politiche di sviluppo e fondi strutturali*, Roma, 2000.

- MONTI L., *L'Europa delle Regioni*, Roma, 2005.
- MORELLI M., *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, Milano, 2011.
- NAVA M., *La finanza europea, La finanza europea. Storia, analisi, prospettive*, Roma, 2000.
- OLIVI B., *L'Europa Difficile*, Paris, 1998.
- PADOA-SCHIOPPA T., *L'euro e la sua banca centrale. L'unione dopo l'Unione*, Bologna, 2004.
- PADOA-SCHIOPPA T., *La veduta corta*, Bologna, 2009.
- PAPA A., *Il modello europeo di integrazione e la multilevel governance europea*, in Lanchester F. (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, 2015.
- PARUOLO S., 2020: *La nuova Unione Europea. L'UE tra allargamento e vicinato, crisi, verticite, vecchie e nuove strategie*, 2010.
- PERROTTI R., *Status quo. Perché in Italia è così difficile cambiare le cose (e come cominciare a farlo)*, Milano, 2016.
- PETRILLO P. L., *Unione europea, Governo nazionale e Regioni*, in Carpani G. - Groppi T. - Olivetti M. - Siniscalchi A. (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, 2007.
- PIZZETTI F. G., *Metodi intergovernativi, metodi «comunitari» e multilevel governance per il governo degli ordinamenti sopranazionali: profili problematici ed aspetti evolutivi*, in Bilancia P. (a cura di), *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione. Unione Europea e Mercosour*, Milano, 2006.
- PROFETI S., *La politica di coesione in Europa*, in Fargion V., Morlino L., Profeti S. (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Bologna, 2006.
- POLLIO SALIMBENI A., *Fondi europei 2021-2027. Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio UE*, 2018.
- PROTA F. - VIESTI G., *Le nuove politiche regionali dell'Unione europea*, 2007.
- PROTA F. - VIESTI G., *Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*, Bologna, 2012.
- RAINER A., *Multilevel constitutionalism e principi fondativi degli ordinamenti sopranazionali*, in Bilancia P. (a cura di), *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione. Unione Europea e Mercosour*, Milano, 2006.
- ROSENEAU J. N. - CZEMPIEL E. O., *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge, 1992.
- ROSSI, E. - SPINELLI, A., *Manifesto per l'Europa libera e unita*, Ventotene, 1941.



- ROTILO A. - ALFANO F. - RASCHELLA S., *I fondi strutturali e le politiche del territorio*, Macerata, 2006.
- RAMPONI R., *Finanziamenti Comunitari*, Reggio Emilia, 2016.
- RASPADORI F., *La partecipazione delle Regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2012.
- SAPIENZA R., *I problemi regionali del mercato unito*, Bologna, 1991.
- SAPIENZA R., *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna, 2000.
- SAVINO M., *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiramento» dello Stato*, in AA.VV., *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Torino, 2007.
- SIMONATO A., *Multilevel Governance, profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*, Padova, 2016.
- SPAGNUOLO F., *La politica di coesione nel diritto dell'integrazione amministrativa europea*, Napoli, 2010.
- STIGLITZ J., *L'euro. Come una moneta comune minaccia il futuro dell'Europa*, Torino, 2017.
- TRIULZI U., *Dal mercato comune alla moneta unica*, Roma, 1999.
- TRIULZI U., *Le politiche economiche dell'Unione Europea*, Roma, 2010.
- VAROTTO M., *Le opportunità dell'Unione Europea per gli enti locali*, Roma, 2010.
- VIESTI, G., *Abolire il Mezzogiorno*, Roma-Bari, 2003.
- VIESTI G. - PROTA F., *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, 2005.
- VINCI F., *L'efficacia dei fondi strutturali europei. Processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell'azione pubblica*, Milano, 2013.
- ZILLER J., *Metodo comunitario e metodo intergovernativo a confronto nell'intreccio tra diritto europeo e diritto nazionale*, in Bilancia P. (a cura di), *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione. Unione Europea e Mercosour*, Milano, 2006.

## Articoli

AALBERTS T.E., *The Future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe. A Constructivist Reading*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 42(1)/2004.

ACCETTURO A. – DE BLASIO G., *Policies for local development: An evaluation of Italy's Patti Territoriali*, in *Regional Science and Urban Economics*, n. 42(1-2)/2012.

ACCETTURO A. – DE BLASIO G. – RICCI L., *A tale of unwanted outcome: transfers and the local endowments of trust and cooperation*, in *Journal of Economic Behavior & Organization*, n. 102/2014.

AIELLO F. - PUPO V., *L'impatto dei Fondi Strutturali in Italia*, Università della Calabria, *working paper* n. 1/ 2009.

AIELLO F. – PUPO V., *L'impatto della politica regionale dell'Unione Europea. Uno studio sulle regioni italiane*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, n. 14(3)/2009.

ALBANESE G. – DE BLASIO G., *I programmi comunitari 2014-2020: un confronto internazionale*, in *EyesReg*, n. 7(2)/2017.

ALBANESE G. – DE BLASIO G., *La politica europea di coesione in Italia: evidenze empiriche e interpretazioni*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018.

AMATO G., *Dall'idea di Europa alla costruzione europea*, in *Nuova Antologia*, gennaio-marzo 2019.

AMICO DI MEANE T., *La gestione dei Fondi strutturali in Italia. Alcune considerazioni a partire dai risultati dell'Indagine conoscitiva della XIV Commissione del Senato*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2/2010.

ANGIOLI S., *Elementi di politica regionale comunitaria alla luce della riforma dei fondi strutturali prevista dall'Atto Unico Europeo*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1988.

ANNESI M., *La "costituzionalizzazione" della coesione economica, sociale e territoriale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2005.

BACHE I., *Partnership as an EU policy instruments: a political history*, in *West European Politics*, n. 33-1/2010.

BACHTLER J. - MENDEZ C. - WISHLADE F., *Proposals for the MFF and Cohesion Policy 2021-2027: a preliminary assessment*, University of Strathclyde, European Policies Research Centre, Glasgow, 2018.

BALAGUER CALLEJÓN F., *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, in atti del *Convegno finale Prin 2010-2011 "Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello"*, Roma, 2016, pag. 8.

- BARCA, F., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-based Approach to Meeting EU Challenges and Expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, aprile 2009.
- BARONE G. – DAVID F. – DE BLASIO G., *Boulevard of broken dreams. The end of EU funding (1997: Abruzzo, Italy)*, in *Regional Science and Urban Economics*, n. 60/2016.
- BELLOMO G., *Politica di coesione europea e fondi Sie nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2014.
- BELLOMO G., *Il difficile cammino del federalismo fiscale in Italia: tra vincoli europei e standardizzazione della spesa per gli Enti territoriali*, in *federalismi.it*, n. 7/2018.
- BECKER S. O. – EGGER P. H. – VON EHRLICH M., *Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance*, in *Journal of Public Economics*, n. 94/2010.
- BECKER S. O. – EGGER P. H. – VON EHRLICH M., *Too much of a good thing? On the growth effects of the EU's regional policy*, in *European Economic Review*, n. 56(4)/2012.
- BECKER S. O. – EGGER P. H. – VON EHRLICH M., *Absorptive capacity and the growth and investment effects of regional transfers: a regression discontinuity design with heterogeneous treatment effects*, in *American Economic Journal - Economic Policy*, n. 5(4)/2013.
- BECKER S.O. – EGGER P.H. – VON EHRLICH M., *Effects of EU regional policy: 1989-2013*, University of Warwick, n. 271/2016.
- BEUGELSDIJK M. – EIJFFINGER S. C. W., *The Effectiveness of Structural Policy in the Europe-an Union: An Empirical Analysis for the EU-15 in 1995-2001*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 43(1)/2005.
- BOBBIO L., *Governance Multilivello e democrazia*, in *Rivista delle politiche sociali*, n. 2/2005.
- BONETTI A., *Riflessioni preliminari sull'architettura strategica dei Fondi Strutturali nella programmazione 2021-2027*, Centro Studi Funds for reforms lab, policy Brief 6/2018.
- BONETTI A., *Fondi Strutturali 2021-2027: la trasformazione "cosmetica" degli Obiettivi Tematici in Obiettivi Strategici*, in *www.bonetti4reforms.com*, 25 settembre 2018.
- BONETTI A., *Fondi Strutturali 2021-2027. Alla ricerca di un quadro strategico di medio termine*, in *www.bonetti4reforms.com*, 15 febbraio 2019.
- BONETTI A., *Fondi Strutturali 2021-2027. Semplificare, ma senza smantellare la valutazione*, in *www.bonetti4reforms.com*, 5 marzo 2019.
- BOSCARIOL G. P., *Programmazione e assegnazione delle risorse del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2017.
- BOSCARIOL G. P., *Politiche di coesione 2014-2020 e "governance"*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2/2015.

- BOSCARIOL G. P., *Il cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4/2015.
- BOUAYAD-AGHA S. – TURPIN N. – VÉDRINE L., *Fostering the development of European regions: A spatial dynamic panel data analysis of the impact of Cohesion Policy*, in *Regional Studies*, n. 47(9)/2013.
- BROCCA M., *Coesione territoriale e Città metropolitane: le sollecitazioni comunitarie e le difficoltà italiane*, in *federalismi.it*, n. 2/2017.
- BRONZINI R. – DE BLASIO G., *Evaluating the impact of investment incentives: The case of Italy's Law 488/1992*, in *Journal of Urban Economics*, n. 60(2)/2006.
- BRUNO F., *La democrazia di prossimità e il processo di integrazione europea*, in *Nuova umanità*, n. 5/2006.
- BUTTIGLIONE M. C., *Il ruolo delle Regioni nell'Unione europea, working paper CeAS n. 7/2015*.
- CAMAGNI R., *Le ragioni della coesione territoriale: contenuti e possibili strategie di policy*, in *Scienze regionali*, n. 2/2004.
- CAMERLENGO Q., *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *Rivista AIC*, 2015.
- CAPPELEN A. – CASTELLACCI F. – FAGERBERG J. – VERSPAGEN B., *The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 41(4)/2003.
- CARAVITA B., *Il federalizing process europeo*, in *federalismi.it*, n. 17/2014.
- CARLI M., *Politica regionale nel diritto comunitario*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, XI, Torino, 1996.
- CASSETTI L., *Il regionalismo italiano e la multilevel governance dopo le recenti riforme costituzionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo* n.1/2004.
- CASTELLS-QUINTANA D. – RAMOS R. – ROYUELA V., *Income inequality in European Regions: Recent trends and determinants*, in *Review of Regional Research*, n. 35(2)/2015.
- CENTURELLI G., *L'attuazione della programmazione dei fondi strutturali 2014-2020: riflessioni, novità e prospettive*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2017.
- CERQUA A. - PELLEGRINI G., *Intensità ed efficacia dei Fondi Strutturali Europei*, in *EyesReg*, n. 7(6)/2017.
- CERQUA A. – PELLEGRINI G., *Are we spending too much to grow? The case of Structural Funds'*, in *Journal of Regional Science*, n. 58(3)/2018.
- CERQUA A. – PELLEGRINI G., *Gli effetti della politica regionale dell'UE sulla crescita delle regioni europee: stiamo spendendo troppo?*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018.

- CHARRON N. – DIJKSTRA L. – LAPUENTE V., *Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States*, in *Regional Studies*, n. 48/2014.
- CIANI E. – DE BLASIO G., *European structural funds during the crisis: evidence from Southern Italy*, in *IZA Journal of Labor Policy*, n. 4/2015.
- CLARONI A., *La normativa nazionale per le aree sottoutilizzate*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2017.
- COPPOLA G. – DESTEFANIS S., *Fondi strutturali, produttività e occupazione. Uno studio sulle regioni italiane*, *Rivista di economia e statistica del territorio*, n. 2/2007.
- COPPOLA G. – DESTEFANIS S. – MARINUZZI G. – TORTORELLA W., *L'impatto delle politiche di coesione sullo sviluppo delle regioni italiane*, in *Eyesreg*, n. 7(3)/2017.
- COPPOLA G. – DESTEFANIS S. – MARINUZZI G. – TORTORELLA W., *European Union and nationally based cohesion policies in the Italian regions*, in *Regional Studies*, 2018
- COPPOLA G. - DESTEFANIS S. - MARINUZZI G. - TORTORELLA W., *L'impatto dei fondi UE e delle politiche nazionali sulla crescita regionale*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018.
- CRESCENZI R. - DI CATALDO M. - RODRÍGUEZ-POSE A., *Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment in European regions*, in *Journal of Regional Science*, n. 56(4)/2016.
- CRESCENZI R. – GIUA M., *Politica di coesione in Europa: a quali Paesi conviene? Un confronto di evidenze controfattuali per Germania, Italia, Regno Unito e Spagna*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018.
- CRESCENZI R. – GIUA M., *One or many Cohesion Policies of the European Union? On the diverging impacts of Cohesion Policy across Member States*, SERC/Urban and Spatial Programme Discussion Paper SERCDP0230, 2018.
- DALL'ERBA S. – FANG F., *Meta-analysis of the impact of European Union Structural Funds on regional growth*, in *Regional Studies*, 51(6)/2017.
- D'ATENA A., *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, n. 6/1998.
- D'ATENA A., *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto di competenze tra Unione Europea e Stati membri*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n.1/2005.
- DARVAS Z., *The Greek debt trap: an escape plan*, in *Bruegel Policy Contributions*, n. 19, novembre 2012.
- DE ANGELIS I. – DE BLASIO G. – RIZZICA L., *On the unintended effects of public transfers: evidence from EU funding to Southern Italy*, Banca d'Italia, working paper n. 1180/2018.
- DI STEFANO A., *La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una Multilevel Governance*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2008.

- DI STEFANO A., *L'amministrazione della coesione economica sociale e territoriale tra legitimacy e legal accountability: il ruolo del partenariato territoriale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2014.
- DOMORENOK E., *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, in *Istituzioni del federalismo* n. 3/2014.
- DONATI F., *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione Europea*, n. 2/2013.
- DRIGO C., *Multilevel Governance dell'Unione europea: autonomie territoriali e processi europei di produzione normativa*, in *federalismi.it*, n. 15/2018.
- ESPOSTI R. – BUSSOLETTI S., *Impact of Objective 1 funds on regional growth convergence in the European Union: A panel-data approach*, in *Regional Studies*, n. 42(2)/2008.
- FABBRINI S., *L'Unione Europea come democrazia composita?*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1/2004.
- FALCON G., *La "cittadinanza europea" delle Regioni*, in *Le Regioni* n. 2/2001.
- FERRARO F., *Unione europea e comunità europee*, in Cassese S. (diretto da) *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Milano.
- FILIPPETTI A. - REGGI L., *Un buon governo (locale) per i fondi strutturali*, in *www.lavoce.info*, 2012.
- FLORA A., *L'Agenzia per la coesione territoriale: quale approccio, compiti e politiche?*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2014.
- FRATESI U. – PERRUCA G., *Politiche di coesione europee e capitale territoriale in un approccio sistemico*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018.
- GALLO F., *Giustizia sociale e giustizia fiscale nella prospettiva dell'unificazione europea*, in *Diritto e partica tributaria*, n. 1/2014.
- GALLO F., *L'Europa sociale e l'Europa fiscale dopo il Trattato di Lisbona*, in *Diritto e partica tributaria*, n. 5/2016.
- GIANNOLA A. – PADOVANI R. – PETRAGLIA C., *Spending review e divari regionali in Italia*, in *Economia Pubblica – The Italian Journal of Public Economics*, n. 1/2015.
- GIOVANNETTI G., *La Sfida europea*, in *Nuova Antologia*, gennaio-marzo 2019.
- GIUA M., *Spatial discontinuity for the impact assessment of the EU Regional policy. The case of the Italian Objective 1 regions*, in *Journal of Regional Science*, n. 57(1)/2017.
- GIUZZI V., voce *Politiche comunitarie*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. III, 1999.
- GRIPAIS P. – BISHOP P. – NE T. – MCVITTIE E., *Analysing the impact of Objective 1 funding in Europe: a review*, in *Environment and Planning C*, n. 26/2008.

- GUARINO G., *Verso una fase costituente nella Unione Europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6/2009.
- GUASTAFERRO B., *Rappresentanza regionale e controllo di sussidiarietà*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, luglio 2015.
- HOOGHE L. - MARKS G., *Types of Multi-Level Governance*, in *Cahiers européens de Sciences Po*, n. 3/2002.
- HOOGHE L. - MARKS G., *Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance*, in *The American Political Science Review*, n. 97(2)/2003.
- IURATO G., *L'Unione Europea e la rappresentanza territoriale regionale*, in *Le Regioni* n. 4/2006.
- LA SPINA A., *L'Agenzia per la coesione, in una visione comparata*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2013.
- LEPORE A., *L'Agenzia per la Coesione Territoriale, lo scenario delle macroregioni e l'evoluzione delle strategie per il Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2014.
- LORIERO R. – MEOLI C., *Le sfide della coesione territoriale in Europa e in Italia: quale ridisegno istituzionale?*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018.
- LUCHENA G. - MANFRELLOTTI R., *Brevi riflessioni in tema di governance plurilivello e aggregazione funzionale fra soggetti pubblici e privati. Il caso dei Fondi strutturali*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2017.
- MAJOCCHI A., *Nuove risorse per il bilancio dell'Unione*, Istituto Affari Internazionali (IAI) e Centro Studi sul Federalismo (CSF), aprile 2018.
- MANGIAMELI S., *Il disegno istituzionale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 2/2011.
- MANFRELLOTTI R., *L'amministrazione europea: evolversi di un modello*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3-4/2005.
- MANFRELLOTTI R., *Potere economico e Costituzione materiale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018.
- MARKS G., *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in *The Single Market*, 1993.
- MICCU' R., *Proteggere la democrazia - rinnovare il "contratto sociale" europeo*, in *federalismi.it*, n. 3/2014.
- MICCU' R., *Valori comuni e garanzie costituzionali in Europa: il "progetto europeo" dentro e oltre la crisi*, in *federalismi.it*, n. 19/2014.
- MILIO S., *Gli effetti perversi della «Multi-Level Governance» e del principio di partenariato. Evidenza dall'esperienza italiana*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2012.

- MOHL P. – HAGEN T., *Do EU Structural Funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches*, in *Regional Science and Urban Economics*, n. 40(5)/2010.
- NOTARMUZI C., *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6/2014.
- NISTOTSKAYA M. - CHARRON N. - LAPUENTE V., *The wealth of regions: quality of government and SMEs in 172 European regions*, in *Environment and Planning C: Government and Policy*, n. 33(5)/2015.
- PELLEGRINI G. – BUSILLO F. – MUCCIGROSSO T. – TAROLA O. – TERRIBILE F., *Measuring the Impact of the European Regional Policy on Economic Growth: a Regression Discontinuity Design Approach*, in *Papers in Regional Science*, n. 92(1)/2013.
- PERCOCO M., *Impact of European Cohesion Policy on regional growth: Does local economic structure matter?*, in *Regional Studies*, n. 51(6)/2017.
- PERROTTI R. - TEOLDI F., *Il disastro dei fondi strutturali europei*, in *www.lavoce.info*, 2014.
- PETRAGLIA C. – PIERUCCI E., *Fu vera convergenza? Le politiche di coesione e le periferie dell'Unione*, in *EyesReg*, n. 6(1)/2016.
- PETRAGLIA C. – PROVENZANO G. L. C., *Divergenza e convergenza nelle “periferie” d'Europa: la politica di coesione non può essere lasciata sola*, in *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione Impatto, luglio 2018.
- PIATTONI S., *La «governance» multi-livello: sfide analitiche, empiriche, normative*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 3/2005.
- PINELLI C., *Conditionality*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, novembre 2013.
- PINELLI C., *I temi della condizionalità nel negoziato sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Documenti IAI 18/07, aprile 2018.
- POLVERARI L. - MICHIE R., *Il partenariato orizzontale: chimera, specchio per le allodole o reale strumento di policy?*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2010.
- PORTALURI P., *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in *federalismi.it*, n. 22/2016.
- PROFETI S., *Le regioni italiane a Bruxelles. Il fenomeno degli uffici di rappresentanza*, *working paper Cires* n. 1/2004.
- PROTA F. - VIESTI G., *Which European investment clause?*, in *Social Europe Journal*, ottobre 2013.
- PROVENZANO G. L. C., *Il Sud lasciato a sé stesso affossa l'Italia*, in *Limes - Rivista italiana di geopolitica*, n. 5/2018.



- PUPO V., *L'impatto dei Fondi strutturali: una rassegna della letteratura*, in *Rivista economica del Mezzogiorno* 1-2/2004.
- QUADRO CURZIO A., *Italia ed Europa: economia, istituzioni, ideali*, in *Nuova Antologia*, gennaio-marzo 2019.
- RAINOLDI A., *Dal 1989 al 2009. Vent'anni di intervento del "Fondo europeo di sviluppo regionale" nel Mezzogiorno d'Italia: scelte allocative, utilizzo delle risorse e ruolo del fattore tempo*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2010.
- RODRÍGUEZ-POSE A. – FRATESI U., *Between development and social policies: the impact of European Structural Funds in Objective 1 regions*, in *Regional Studies*, n. 38(1)/2004.
- RODRÍGUEZ-POSE A. – GARCILAZO E., *Quality of government and the returns of investment: examining the impact of cohesion expenditure in European regions*, in *Regional Studies*, n. 49(8)/2015.
- RODRÍGUEZ-POSE A. - DI CATALDO M., *Quality of government and innovative performance in the regions of Europe*, in *Journal of Economic Geography*, n. 15(4)/2015.
- SBRESCIA V. M., *L'Agenzia per la coesione territoriale: verso un nuovo modello centralizzato di intervento pubblico nell'economia meridionale?*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2014.
- SORIERO G., *Considerazioni sul ruolo e funzioni della nuova Agenzia per la coesione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2013.
- SUMIRASCHI C., *La sfida della programmazione comunitaria: i Programmi Operativi 2014-2020 alla prova dell'attuazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2017.
- TESAURO G., *Partecipazione delle Regioni alla formazione delle decisioni comunitarie*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1989.
- TORRETTA P., *Il rilancio delle politiche sociali finanziate dall'Ue nella "governance" multilivello del "welfare" italiano: brevi note sulla Agenzia per la coesione territoriale*, in *Giust.Amm.it*, n. 4/2014.
- TORTORELLA W., *I Fondi Strutturali tra i blocchi del patto e tecnoburocrazie*, in [www.forumpa.it](http://www.forumpa.it), 2014.
- VACCA M., voce *Fondi europei*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. I, 1997.
- VANDELLI L., *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art 3B del Trattato sull'Unione Europea*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, Milano, 1994.
- VAROTTO M., *Le nuove risorse e i nuovi programmi dell'Unione europea dal 2014 al 2020*, in *Azienditalia*, n. 11/2011.
- VETRITTO G., *L'Agenzia per la coesione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2013.
- VIESTI G., *Perché la spesa dei fondi strutturali è così lenta?*, in *Strumenti RES*, febbraio 2015.

VIESTI G. - LUONGO P., *I fondi strutturali europei: alcune lezioni dall'esperienza italiana*, in *Strumenti RES*, febbraio 2014.

VIOLINI L., *Recenti sviluppi del regionalismo italiano: le riforme costituzionali e il processo di integrazione europea*, in *Quaderni regionali*, 2011.

VOLPE M., *L'addizionalità delle risorse comunitarie da obbligo regolamentare a strumento di politica economica*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 3-4/2004.

ZASADA I. – REUTTER M. – PIORR A. – LEFEBVRE M. – Y PALOMA S.G., *Between capital investments and capacity building - Development and application of a conceptual frame-work towards a place-based rural development policy*, in *Land Use Policy*, n. 46/2015.

## Documentazione

Agenzia per la coesione territoriale, *Programmazione comunitaria 2014-2020 - Attuazione finanziaria al 31 luglio 2018*, settembre 2018.

Agenzia per la coesione territoriale, *Programmazione comunitaria 2014-2020: raggiungimento dei target di spesa N+3 al 31 dicembre 2018*, 2 gennaio 2019.

Agenzia per la coesione territoriale, *Programmazione comunitaria 2014-2020: raggiungimento dei target di spesa N+3 al 31 dicembre 2019*, 2 gennaio 2020.

Camera dei Deputati - Commissioni V (Bilancio) e XIV (Politiche dell'Unione Europea), *Audizione su Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 dell'Unione Europea - Traccia della testimonianza di Paolo Sestito, Capo del Servizio Struttura Economica della Banca d'Italia*, 3 aprile 2019.

Commissione europea, *Note sulla politica regionale della Comunità*, Bruxelles, 1969.

Commissione Europea, *Agenda 2000: for a stronger and wider Europe*, Bruxelles, 1997.

Commissione Europea, *La politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire nel futuro dell'Europa*, giugno 2008, Inforegio Panorama n. 26.

Commissione Europea, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 3.3.2010 COM(2010) 2020.

Commissione Europea, *Un'agenda digitale europea*, Bruxelles, 19.5.2010 COM(2010) 245 final.

Commissione Europea, *Elementi di un quadro strategico comune 2014-2020 per il Fondo europeo di sviluppo regionale il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca*, Bruxelles, 14.3.2012 SWD(2012) 61 final.

Commissione Europea - Comitato di coordinamento dei fondi (COCOF), *Delibera n. 12-0050-01 del 29 marzo 2012*.

Commissione Europea, *The partnership principle in the implementation of the Common Strategic Framework Funds - elements for a European Code of Conduct on Partnership*, Commission staff working document, Brussels, 24.4.2012 SWD(2012) 106 final.

Commissione Europea, *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.

Commissione Europea, *The European Commission 1958-72 and 1973-86*, Bruxelles, 2014.

Commissione Europea, *Guidance on Ex ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds*, part II, 13 febbraio 2014.

Commissione Europea, *Orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei Fondi strutturali e d'investimento europei a una sana gestione economica conformemente all'articolo 23 del regolamento (UE) 1303/2013*, Bruxelles, 30.7.2014 COM(2014) 494 final.

Commissione Europea, *Internal Guidance on Ex Ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds*, part I, version 2.0, 29 agosto 2014.

Commissione Europea, *Sintesi dell'accordo di partenariato per l'Italia, 2014-2020*, Bruxelles, ottobre 2014.

Commissione Europea, *Decisione di esecuzione della Commissione del 29.10.2014 che approva determinati elementi dell'accordo di partenariato con l'Italia*, Bruxelles, 29.10.2014 C(2014) 8021 final.

Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Adeguamento tecnico del quadro finanziario per il 2017 all'evoluzione dell'RNL e adeguamento delle dotazioni per la politica di coesione*, Bruxelles, 30.6.2016 COM(2016) 311 final.

Commissione Europea, *Decisione di esecuzione della Commissione del 3 novembre, 2016 (UE) 2016/1941 che modifica la decisione di esecuzione 2014/190/UE che fissa la ripartizione annuale per Stato membro delle risorse globali per il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo e il Fondo di coesione a titolo dell'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione e dell'obiettivo Cooperazione territoriale europea, la ripartizione annuale per Stato membro delle risorse della dotazione specifica per l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e l'elenco delle regioni ammissibili nonché gli importi da trasferire dalle dotazioni del Fondo di coesione e dei fondi strutturali di ciascuno Stato membro al meccanismo per collegare l'Europa e agli aiuti agli indigenti per il periodo 2014-2020*.

Commissione europea, *Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025*, Bruxelles, 1.3.2017, COM(2017) 2025.

Commissione europea, *La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro. Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, settembre 2017.

Commissione Europea, *Decisione di esecuzione della Commissione del 8.2.2018 che modifica la decisione di esecuzione C(2014) 8021 che approva determinati elementi dell'accordo di partenariato con l'Italia*, Bruxelles, 8.2.2018 C(2018) 598 final.

Commissione Europea, *Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende - Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*", Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 321 final.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 322 final.

Commissione Europea, *Proposta di accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria*, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 323 final.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri*, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 324 final.

Commissione Europea, *Proposta di decisione relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea*, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 325 final.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento sulle modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie basate sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società, sul sistema di scambio di quote di emissioni dell'Unione e sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati, nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria*, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 326 final.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea*, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 327 final.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento che modifica il regolamento n. 1553/89 concernente il regime uniforme definitivo di riscossione delle risorse proprie provenienti dall'imposta sul valore aggiunto*, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 328 final.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 375 final.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 372 final.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero*, Strasburgo, 29.5.2018 COM(2018) 373 final.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento recante disposizioni specifiche per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 374 final.

Commissione Europea - DG Regio, *Manuale di semplificazione. 80 misure di semplificazione nella politica di coesione 2021-2027*, 29 giugno 2018.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento che istituisce "Erasmus"*, Bruxelles, 30.5.2018 COM(2018) 367 final.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento sul Fondo sociale europeo plus (ESF+)*, Bruxelles, 30.5.2018, COM (2018) 382 final.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG)*, Bruxelles, 30.5.2018, COM (2018) 380 final.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento recante norme sul sostegno ai piani strategici della PAC e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)*, Bruxelles, 1.6.2018 COM(2018) 392 final.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento che istituisce un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE)*, Bruxelles, 1.6.2018 COM(2018) 385 final.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune*, Bruxelles, 1.6.2018 COM(2018) 393 final.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento che istituisce Orizzonte Europa - il programma quadro di ricerca e innovazione - e ne stabilisce le norme di partecipazione e diffusione*, Bruxelles,

7.6.2018 COM(2018) 435 final; Commissione Europea, *Proposta di regolamento che istituisce il programma Europa digitale per il periodo 2021-2027*, Bruxelles, 6.6.2018 COM(2018) 434 final.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa*, Bruxelles, 6.6.2018 COM(2018) 438 final.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale*, Bruxelles, 14.6.2018 COM(2018) 460 final.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento che istituisce il Fondo Asilo e migrazione*, Strasburgo, 12.6.2018 COM(2018) 471 final.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento che istituisce il Fondo Sicurezza interna*, Bruxelles, 13.6.2018 COM(2018) 472 final.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento che istituisce, nell'ambito del Fondo per la gestione integrata delle frontiere, lo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e i visti*, Strasburgo, 12.6.2018 COM(2018) 473 final.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento che istituisce, nell'ambito del Fondo per la gestione integrata delle frontiere, lo Strumento di sostegno finanziario relativo alle attrezzature per il controllo doganale*, Strasburgo, 12.6.2018 COM(2018) 474 final.

Commissione Europea, *Proposta di regolamento che istituisce il Fondo europeo per la difesa*, Bruxelles, COM(2018) 476.

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, *Osservazioni e proposte su i fondi strutturali europei: elementi di criticità del Sistema-Paese Italia*, 8 novembre 2018.

Corte Costituzionale, sentenza n. 155 del 3 maggio 2016.

Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2017 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Deliberazione n. 19/2017, 21 dicembre 2017.

Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2018 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Deliberazione n. 1/2019, 9 gennaio 2019.

Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2019 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Deliberazione n. 16/2019, 30 dicembre 2019.

Corte dei Conti Europea, *Relazione speciale n. 19/2016 - L'esecuzione del bilancio UE tramite gli strumenti finanziari: insegnamenti utili del periodo di Programmazione 2007-2013*, 7 luglio 2016.

Corte dei Conti Europea, *Relazione speciale n. 2/2017 - La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020: spesa più concentrata sulle priorità di Europa 2020, ma disposizioni per la misurazione della performance sempre più complesse*, 5 aprile 2017.

Corte dei Conti Europea, *Relazione speciale n. 15/2017 - Condizionalità ex ante e riserva di efficacia dell'attuazione in materia di coesione: strumenti innovativi ma non ancora efficaci*, 23 novembre 2017.

Corte dei Conti Europea, *Sintesi delle osservazioni della Corte dei conti europea sulle proposte legislative della Commissione per il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP)*, febbraio 2019.

Formez PA, *Il sistema delle condizionalità nella Programmazione 2014-2020 dei Fondi SIE*, febbraio 2017.

Formez PA, *I programmi operativi plurifondo e monofondo*, febbraio 2017.

Formez PA, *Performance framework*, aprile 2017.

Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS) – Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), *Monitoraggio politiche coesione – Programmazione 2014-2020 – Situazione al 31 dicembre 2018*.

Ministero dello sviluppo economico - Dipartimento delle politiche di sviluppo e di coesione, *Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 (QSN-2007-2013)*, giugno 2007.

Ministero dello sviluppo economico - Dipartimento delle politiche di sviluppo e di coesione - Comitato nazionale del QSN 2007-2013, *Iniziative di accelerazione e di riprogrammazione dei Programmi comunitari 2007-2013*, 14 marzo 2011.

OpenCoesione, *Pillola n. 3 - La certificazione della spesa dei Fondi Strutturali all'UE al 31 dicembre 2013*, 15 gennaio 2014.

OpenCoesione, *Pillola n. 35 - Le politiche di coesione in Italia nei dati sui progetti al 31 dicembre 2016: principali caratteristiche dell'intervento e del monitoraggio a fine ciclo comunitario 2007-2013*, 1° giugno 2017.

Parlamento Europeo, *Condizionalità macroeconomiche nella politica di coesione*, IP/B/REGI/IC/2012-007, dicembre 2012.

Parlamento Europeo, *Risoluzione del 30 maggio 2018 sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e le risorse proprie*, 2018/2714(RSP).

Parlamento Europeo, *Relazione interlocutoria sul quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 – posizione del Parlamento in vista di un accordo del 14 novembre 2018* COM(2018)0322 – C8-0000/2018 – 2018/0166R(APP).

Parlamento Europeo, *Risoluzione del 10 ottobre 2019 sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e le risorse proprie: è il momento di rispondere alle attese dei cittadini*, 2019/2833(RSP).

Presidenza del Consiglio dei ministri, *Piano nazionale per il Sud*, 26 novembre 2010.

Presidenza del Consiglio dei ministri, *Piano di Azione Coesione*, 15 novembre 2011.

Presidenza del Consiglio dei ministri, *Piano di Azione Coesione per il miglioramento dei servizi pubblici collettivi al Sud - Risultati attesi e azioni da intraprendere*, novembre 2011.

Presidenza del Consiglio dei ministri, *Piano di Azione Coesione - Aggiornamento n. 1*, febbraio 2012.

Presidenza del Consiglio dei ministri, *Piano di Azione Coesione - Aggiornamento n. 2 - La seconda fase di programmazione: il contributo delle Amministrazioni centrali al Piano di Azione*, maggio 2012.

Presidenza del Consiglio dei ministri, *Piano Azione Coesione: terza e ultima riprogrammazione Misure anticicliche e salvaguardia di progetti avviati*, dicembre 2012.

Presidenza del Consiglio dei ministri, *Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020 - Documento di apertura del confronto pubblico* - presentato dal Ministro per la Coesione Territoriale, d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali e approvato dal Consiglio dei Ministri il 27 dicembre 2012.

Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica, *Dossier di approfondimento Fondo di Sviluppo e Coesione – Ciclo 2007-2013. Le Assegnazioni Finanziarie alle Regioni tra Programmazione per lo Sviluppo Territoriale ed esigenze di Finanza Pubblica*, dicembre 2016.

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione, *Relazione ex articolo 6, comma 4, della legge n. 234/2012 sulla “Proposta di regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 322 *final*”, del 29 maggio 2018.

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione, *Relazione ex articolo 6, comma 4, della legge n. 234/2012 sulla “Proposta di regolamento sulla tutela del bilancio dell’Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri*, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 324 *final*”, del 29 maggio 2018.

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione, *Relazione ex articolo 6, comma 4, della legge n. 234/2012 sulla “Proposta di decisione relativa al sistema delle risorse proprie dell’Unione europea*, Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 325 *final*”, del 5 giugno 2018.

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione, *Relazione ex articolo 6, comma 4, della legge n. 234/2012 sulla “Proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 375 *final*”, prot. DPCOE n. 2665 del 26 luglio 2018.

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione, *Relazione ex articolo 6, comma 4, della legge n. 234/2012 sulla “Proposta di regolamento relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione*, Strasburgo, 29.5.2018, COM (2018) 372 *final*”, prot. DPCOE n. 7301 del 31 luglio 2018.

Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica, *Ricognizione analitica delle risorse del Fondo di Sviluppo e coesione utilizzate per la programmazione 2014-2020. Riepilogo finanziario*, settembre 2018.



Presidenza del Consiglio dei ministri, *Linee programmatiche del Ministro per il Sud Barbara Lezzi*, presentate in Commissione congiunta Bilancio e Politiche Ue di Camera e Senato del 18 ottobre 2018.