

LA POLITICA DI COESIONE INTELLIGENTE, STRATEGIE E STRUTTURE REGIONALI

STELIO MANGIAMELI

Professore ordinario di Diritto Costituzionale
Direttore dell'ISSIRFA-CNR di Roma

Perugia – 4 dicembre 2014

Materiale coperto da copyright ©



Che cosa è la politica di coesione dell'UE?

- Per promuovere **uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione**, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua **coesione economica, sociale e territoriale** (art. 174.1 TFUE).
- L'Unione mira a **ridurre il divario** tra i livelli di sviluppo delle varie **regioni** ed il ritardo delle **regioni meno favorite** (art. 174.2).
- Un'attenzione particolare è rivolta alle **zone rurali**, alle zone interessate da **transizione industriale** e alle regioni che presentano gravi e permanenti **svantaggi naturali** o **demografici**, quali le **regioni più settentrionali** con bassissima densità demografica e le **regioni insulari**, transfrontaliere e di montagna (art. 174.3).

Come si articola la politica di coesione ?

- Gli Stati membri conducono la loro politica economica e la **coordinano** anche al fine di raggiungere gli obiettivi della politica di coesione.
- L'Unione ha **competenza concorrente** nel settore della coesione economica, sociale e territoriale (art. 4.2, lettera c, TFUE).
- L'Unione, nell'elaborazione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, nonché nell'**attuazione del mercato interno**, tiene conto degli obiettivi della politica di coesione e concorre alla loro realizzazione.

Con quali strumenti si realizza la politica di coesione?

L'Unione realizza questa politica:

- ❑ con l'azione che essa svolge attraverso **fondi a finalità strutturale**:
 - ❑ Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione "orientamento",
 - ❑ Fondo sociale europeo,
 - ❑ Fondo europeo di sviluppo regionale;
- ❑ con la **Banca europea per gli investimenti** e
- ❑ con **altri strumenti finanziari** esistenti.

I sette regolamenti del 2013 che disciplinano la politica di coesione fanno riferimento ai **fondi strutturali e di investimento europei** - fondi **SIE**

Le finalità dei fondi strutturali secondo il Trattato sul funzionamento

- 1) Il **Fondo europeo di sviluppo regionale** è destinato a contribuire alla **correzione** dei **principali squilibri** regionali esistenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'**adeguamento strutturale** delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla **riconversione** delle regioni industriali in declino.
- 2) Il **Fondo sociale europeo** ha l'obiettivo di promuovere all'interno dell'Unione le possibilità di **occupazione** e la **mobilità** geografica e professionale dei lavoratori, nonché di facilitare l'adeguamento alle **trasformazioni industriali** e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la **formazione** e la **riconversione** professionale.

La politica agricola comune (PAC) e i fondi strutturali

- 3) La **politica agricola comune (PAC)** è finanziata con un fondo che rientra nel budget globale dell'UE, denominato "Fondo europeo di orientamento e garanzia in agricoltura (FEOGA) e composto da due sezioni: la sezione "garanzia" e la sezione "orientamento".
- La **sezione "garanzia"** (Rubrica 1 del bilancio) finanzia le spese inerenti all'organizzazione comune dei mercati (le misure intese a regolarizzare il mercato agricolo).
- La **sezione "orientamento"** costituisce **uno dei tre fondi strutturali** (Rubrica 2 del bilancio) e contribuisce finanziariamente alla **ristrutturazione delle aziende agricole** e allo **sviluppo delle zone rurali**. Nel **2007** 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).

Gli strumenti della Banca Europea degli Investimenti e gli altri strumenti finanziari

- I principali **strumenti BEI**
 - **ELENA** – European Local Energy Assistance;
 - **JESSICA** – Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas;
 - **JEREMIE** – Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises.
- I **Programmi a gestione diretta**
 - Horizon 2020 [innovazione],
 - COSME [competitività],
 - Life+ [ambiente].

I fondi strutturali, Europa 2020 e il controllo della politica economica

I **fondi SIE** intervengono, mediante programmi pluriennali, a complemento delle azioni nazionali, regionali e locali, per realizzare la strategia dell'Unione per **una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva** nonché le missioni specifiche di ciascun fondo conformemente ai loro obiettivi basati sul trattato, **compresa la coesione economica, sociale e territoriale**, tenendo conto dei pertinenti **orientamenti integrati Europa 2020 [COM(2010) 2020]** e delle **raccomandazioni** pertinenti specifiche per ciascun paese adottate a norma dell'articolo 121, paragrafo 2, TFUE [sulla **politica economica**], delle **raccomandazioni** pertinenti del Consiglio adottate a norma dell'articolo 148, paragrafo 4, TFUE [sulla **politica occupazionale**] e, ove appropriato a livello nazionale, del programma nazionale di riforma.

Gli obiettivi di “Europa 2020”

- Il **75%** delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un **lavoro**;
- Il **3%** del PIL dell'UE deve essere investito in **R&S**;
- I traguardi **“20/20/20”** in materia di **clima/energia** devono essere raggiunti (compreso un incremento del **30%** della riduzione delle emissioni se le condizioni lo permettono);
- Il **tasso di abbandono scolastico** deve essere inferiore al **10%** e almeno il **40%** dei giovani deve essere **laureato**;
- **20 milioni** di persone **in meno** devono essere a **rischio povertà**.

Gli strumenti di determinazione della politica di coesione

- **Gli Obiettivi tematici sono 11:** **1.** rafforzare la ricerca; **2.** migliorare l'accesso TIC; **3.** promuovere la competitività PMI, del settore agricolo e della pesca; **4.** sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio; **5.** promuovere l'adattamento climatico; **6.** preservare e tutelare l'ambiente; **7.** promuovere sistemi di trasporto sostenibile; **8.** promuovere un'occupazione sostenibile; **9.** promuovere l'inclusione sociale; **10.** investire nell'istruzione e nella formazione; **11.** rafforzare l'efficienza della pubblica Amministrazione.
- **Il Quadro strategico comune (QSC)** stabilisce **orientamenti strategici** per agevolare il processo di programmazione e il coordinamento settoriale e territoriale degli interventi dell'Unione nel quadro dei fondi SIE e con altre politiche e altri strumenti pertinenti dell'Unione (**Allegato I**).
- **L'Accordo di partenariato** con la Commissione, grazie al quale ogni Stato membro organizza, per l'accordo e per ciascun programma, conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico, un partenariato con le **competenti autorità regionali e locali**.

Le Regioni come livello di realizzazione della politica di coesione

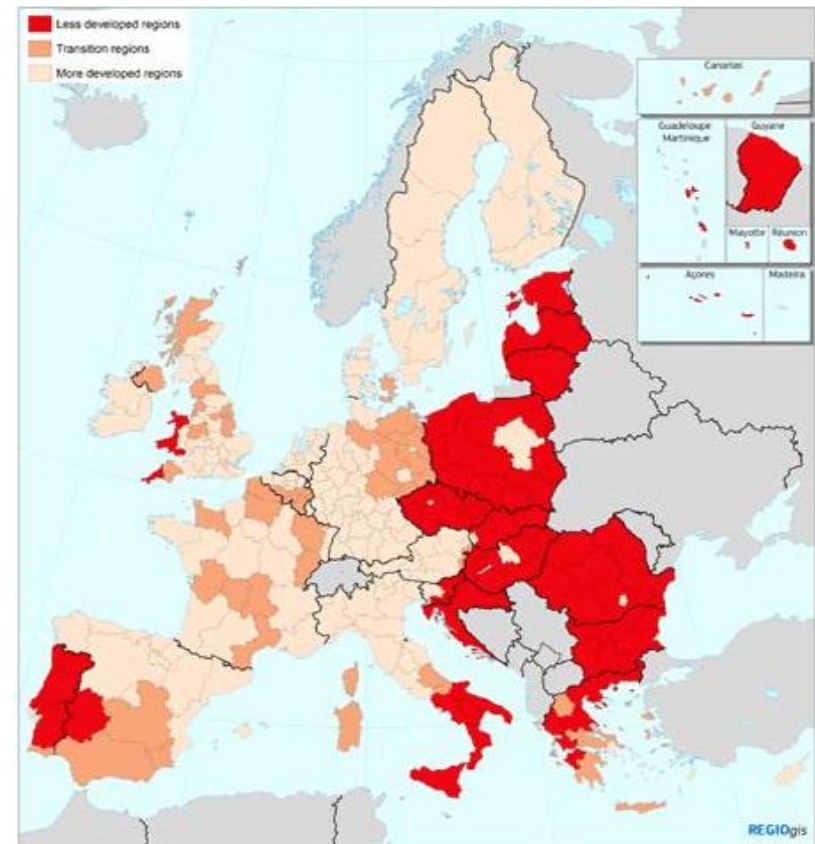
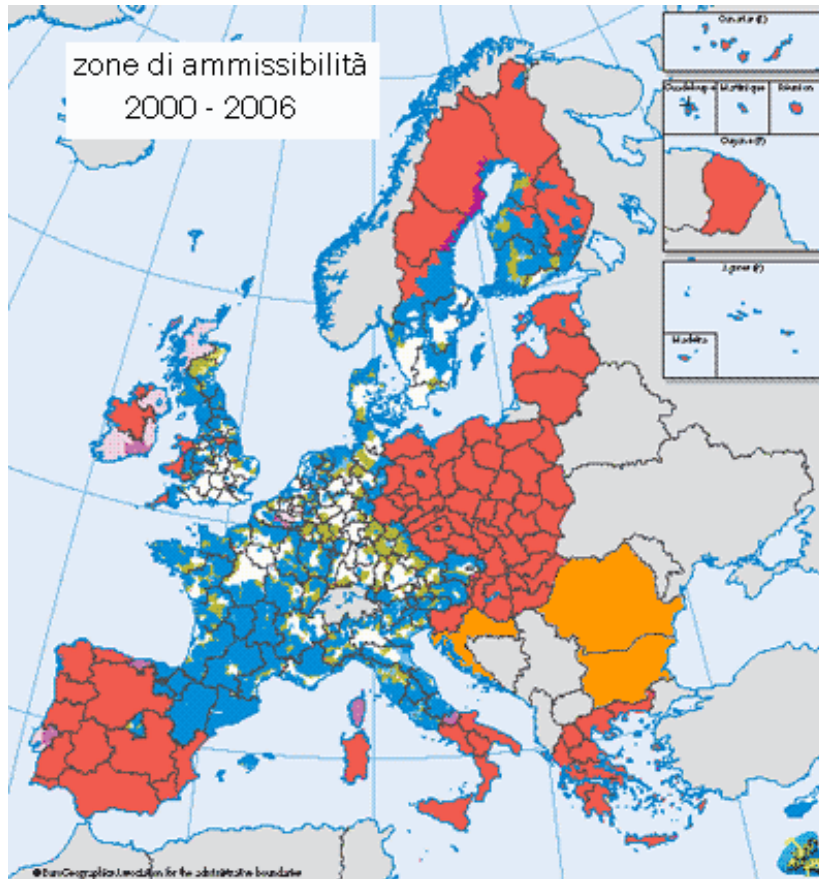
- Le **Regioni** svolgono un ruolo fondamentale nella politica di coesione, non tanto perché titolari di attribuzioni legislative e amministrative, quanto perché **espressione del concetto di “territorialità”**.
- Tale concetto evidenzia la necessità di una politica **“place-based”**, cioè una **strategia a lungo termine** finalizzata ad affrontare la persistente **sottoutilizzazione di risorse** e a ridurre la persistente **esclusione sociale** in specifici luoghi attraverso interventi esterni e una governance multilivello.
- Nell’ambito di una politica place-based gli interventi pubblici si basano sulla **conoscenza profonda** dei territori, sulla **verificabilità** e sulla **sorveglianza** degli interventi.
- Una politica del genere, legata al territorio e alle esigenze delle comunità, può permettere ai cittadini di **beneficiare dei vantaggi economici** derivanti dall'**unificazione europea**, indipendentemente da dove essi vivono, di avere pari **accesso alle opportunità** e di **far fronte ai rischi**.

La politica di coesione, i fondi strutturali e le Regioni italiane

- Nonostante l'Italia sia uno dei **Paesi da più tempo destinatari** della **politica di coesione** e dei **fondi strutturali**, non ha saputo sfruttare le potenzialità legate all'utilizzo dei fondi stessi ed **ha accumulato un grave ritardo** nella gestione delle risorse, particolarmente grave nelle Regioni del Sud.
- L'**inadeguatezza** italiana è da ricercare soprattutto in **quattro fattori**:
 - ▣ la **debolezza di indirizzo e presidio** dei centri di competenza e coordinamento nazionali, cui corrisponde un'analoga debolezza del livello regionale;
 - ▣ le **incertezze finanziarie** originate dal susseguirsi di tagli di finanza pubblica non risolutivi ed effetto di "spiazzamento" della spesa a causa del patto di stabilità interno;
 - ▣ la **focalizzazione sui processi** anziché sui risultati;
 - ▣ la **frammentazione degli interventi**, che ha disperso l'impegno dell'amministrazione e della politica, nonché l'attenzione dei cittadini.

I fondi strutturali e la politica di coesione

la situazione dell'Italia dal 2000 al 2014



La programmazione 2007 – 2013

Le cifre

■ Per il periodo 2007-2013 l'Italia aveva assegnato **28,8 miliardi di euro** di fondi strutturali che, considerando anche il cofinanziamento nazionale, raggiungevano un importo di **60,5 miliardi di euro**. Di questi, **43,6 miliardi di euro** riguardavano le c.d. **Regioni “convergenza”** (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia, oltre a Basilicata) e **15,8 miliardi di euro** le **altre Regioni** del resto del Sud e soprattutto del Centro Nord, dette “Competitività”.

■ Al 31 dicembre 2013 la **spesa certificata** per i programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali ha raggiunto in Italia il **52,7%** delle risorse programmate. Le **Regioni più sviluppate** (Obiettivo competitività) raggiungono il **62,2%**, mentre **quelle meno sviluppate** (Obiettivo Convergenza) hanno registrato pagamenti certificati pari al **48,3%**. Tali dati confermano che, quanto a uso dei fondi strutturali UE, siamo **il peggior Paese** dopo la Romania e la Croazia.

■ La spesa complessiva certificata all'UE al **31 ottobre 2014**, scadenza intermedia fissata a livello nazionale, è pari a **29.166 milioni di euro**, con un incremento di **2,4 miliardi** rispetto alla precedente scadenza intermedia del **31 maggio 2014** e di **4 miliardi** dall'inizio dell'anno. La quota di spesa certificata all'Unione Europea è pari al **62,2%**, valore prossimo al target nazionale fissato al **62,5%**. **Il target di spesa** è stato **raggiunto** dalla maggior parte dei Programmi Operativi sia FESR che FSE, **6 programmi** sono rimasti **entro la soglia** di tolleranza del 5 per cento in meno rispetto al target, mentre **12 programmi** non lo hanno raggiunto.

Il rafforzamento Istituzionale della politica di coesione

- Art. 3 del D Lgs n. 88 del 2011:
misure di accelerazione degli interventi anche relativamente alle amministrazioni che risultano non in linea con la programmazione temporale degli interventi medesimi
- Art. 6 : ***contratto istituzionale di sviluppo***
- Art. 9 del DL n. 69 del 2013 c. L n. 98 del 2013: **priorità nella spesa** legata ai fondi strutturali e previsione del **potere sostitutivo** verso le Regioni
- Art. 10 del DL n. 101 c. L n. 125 del 2013: l'**Agenzia per la coesione territoriale**

La programmazione 2014-2020

L'Accordo di partenariato: le priorità

La Commissione europea ha adottato un **Accordo di partenariato** con l'Italia, approvato in via definitiva il **29 ottobre** scorso, in cui si definisce la strategia per l'uso dei Fondi strutturali e di investimento europei.

Le **priorità italiane**, indicate nell'accordo di partenariato con la Commissione europea e connesse alle **smart specialisation** delle Regioni (**controllo ex ante**), comprendono:

- lo sviluppo di un **ambiente imprenditoriale** favorevole all'**innovazione**;
- la realizzazione di **infrastrutture** a elevate prestazioni e la **gestione efficiente** delle **risorse naturali**;
- l'aumento del livello di **partecipazione** al mercato del lavoro, la promozione dell'**inclusione sociale** e il **miglioramento** qualitativo del **capitale umano**;
- la **qualità**, l'**efficacia** e l'**efficienza** della pubblica amministrazione.

La programmazione 2014-2020

L'Accordo di partenariato in cifre

- L'accordo apre la via all'investimento di **32,2 miliardi di euro** di **finanziamenti totali** per il periodo 2014-2020.
- L'Italia riceve inoltre **10,4 miliardi di euro** per lo **sviluppo rurale** e **537,3 milioni di euro** per il settore **marittimo** e della **pesca**.
- A questi fondi bisogna aggiungere la quota di **cofinanziamento nazionale** pari a **20 miliardi di euro**.

- I fondi sono così ripartiti:
 - **22,2 miliardi di EUR** sono destinati alle **regioni meno sviluppate** (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia).
 - **1,3 miliardi di EUR** sono destinati alle **regioni in transizione** (Sardegna, Abruzzo e Molise).
 - **7,6 miliardi di EUR** sono destinati alle **regioni più sviluppate** (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento, Friuli Venezia-Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria e Lazio).
 - **1,1 miliardi di EUR** sono destinati alla **cooperazione territoriale europea**.
 - **567,5 milioni di EUR** sono destinati all'Iniziativa a favore dell'**occupazione giovanile**.
- Degli importi indicati, il **FSE** coprirà almeno **10,5 miliardi di EUR**, per tenere conto delle specifiche sfide che il Paese deve affrontare nelle aree interessate dal FSE.

- Quanto al cofinanziamento nazionale, il Governo, in una informativa urgente alla Camera dei deputati del 7 ottobre scorso, ha spiegato che per la programmazione dei fondi europei 2014-2020 è stata ridotta la **quota di cofinanziamento dal 50% al 25% (8 mld.)**, per le Regioni **Campania** (3,15), **Calabria** (1,5) e **Sicilia** (3,4) (**Puglia e Basilicata** hanno mantenuto la loro quota completando la presentazione dei POR).
- La quota risultante da tale riduzione confluisce nel **Piano di azione e coesione**, istituito nel 2011. Si tratta di una “scelta non praticata da nessun altro Paese europeo”, ma che dovrebbe consentire all'Italia di “evitare il disimpegno automatico del cofinanziamento”. L'obiettivo è di **svincolare** la spesa dei fondi europei dal cappio del **Patto di stabilità** interno che, bloccando il cofinanziamento, impedisce anche di spendere le risorse europee.
- Stesso discorso vale per la quota rimanente della **programmazione 2007-2013, oltre 20 miliardi** da spendere entro il 2015 (5 entro quest'anno e il resto nel prossimo).
- Una volta stanziato il cofinanziamento, c'è **“il vincolo dei due anni”**, tempo massimo che può intercorrere tra lo stanziamento dei fondi e la certificazione della spesa, pena il disimpegno automatico dei fondi comunitari e della quota di cofinanziamento nazionale.
- La scelta di **spostare la metà del cofinanziamento** al Piano di azione e coesione, dunque, consente di sottrarre una quota dei fondi nazionali a tale vincolo temporale.

I Piani di Rafforzamento Amministrativo

- Nell'**Accordo di partenariato** sono indicate alcune significative novità, volte al **rafforzamento della governance**, sia in fase di programmazione sia in fase di attuazione degli interventi cofinanziati dai **Fondi SIE**.
- Tra queste novità, riveste particolare importanza l'indicazione dei **PRA (Piani di rafforzamento amministrativo)** che, previsti dalla Commissione europea nella nota ARES(2014)969811 del 20/03/2014, devono **accompagnare** i **Programmi Operativi** del nuovo ciclo di programmazione fin dal momento della loro presentazione.
- Presso il **Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica**, inoltre, è stato istituito un **Gruppo di Lavoro** per la partecipazione all'**azione nazionale** di rafforzamento amministrativo, con il compito di realizzare **attività di indirizzo, verifica e sostegno** all'attuazione dei PRA.

- I **PRA** sono strumenti di **identificazione** e **trasferimento** di **buone pratiche**, con particolare riguardo a **cinque elementi chiave** collegati all'uso efficace ed efficiente delle risorse europee:
 - ▣ 1. **capacità tecnica** in termini di quantità e competenze dei responsabili della gestione degli interventi, l'Autorità di Gestione e i Dipartimenti dell'amministrazione coinvolti nella realizzazione delle operazioni;
 - ▣ 2. **garanzia di standard** di qualità in relazione ai tempi e alle modalità di realizzazione dei principali interventi;
 - ▣ 3. **miglioramento di alcune funzione trasversali** determinanti per la piena e rapida realizzazione delle operazioni;
 - ▣ 4. **massima trasparenza delle azioni** collegate ai Programmi Operativi con precise indicazioni circa le modalità con per il suo conseguimento;
 - ▣ 5. **individuazione dei responsabili** della capacità istituzionale in ciascuna amministrazione responsabile di Programma operativo.

I POR delle Regioni 2014-2020

Regione	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
V. d'A.	X	X	X	X		X	X				
PI	X	X	X	20					20		
LO	36		30	22		2					
BZ	25	25		30	20						
TR	20		26	50			4				
VE	18	15	30	21	8				6		2,4
FVG	33		33	25							
LI	X	X	X	X	X						
ER	30	5	25	20		10					
TO	33	10	20	28		4			4,5		
UM	29	9	23	13	10	12	4				
MA											
LA	20	17	30	22	7						
AB	16	7	33	18		14	4		8		
MO	22	11	31	19		13	4	45	26	25	
CAM											
PU	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
BA											
CAL											
SI											
SA	X	X	X	X		X			X		X

- 01** Innovazione e R&S
- 02** Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
- 03** Sostegno alle PMI
- 04** Economia a basso contenuto di carbonio
- 05** Adattamento al cambiamento climatico
- 06** Ambiente
- 07** Infrastrutture di rete
- 08** Occupazione
- 09** Inclusione sociale
- 10** Istruzione
- 11** Buona governance

Sviluppo urbano tra il 5% e il 15%

Come ottimizzare i territori regionali e l'impiego dei fondi strutturali

Per le Regioni **DUE SOLUZIONI**: prendere atto dell'asimmetria territoriale o intraprendere una vasta azione di riordino.

- **LA PRIMA SOLUZIONE** si basa su territori differenziati e le competenze sono ottimizzabili con la **collaborazione orizzontale**; esempio: **il piano strategico interregionale** che consideri le **interdipendenze** naturali, economiche e infrastrutturali **tra le Regioni delle diverse aree**.
Controindicazioni: difficoltà delle Regioni arretrate a seguire le *best practices*.
Ruolo dello Stato: accompagnare - perequare - promuovere . Sostituire

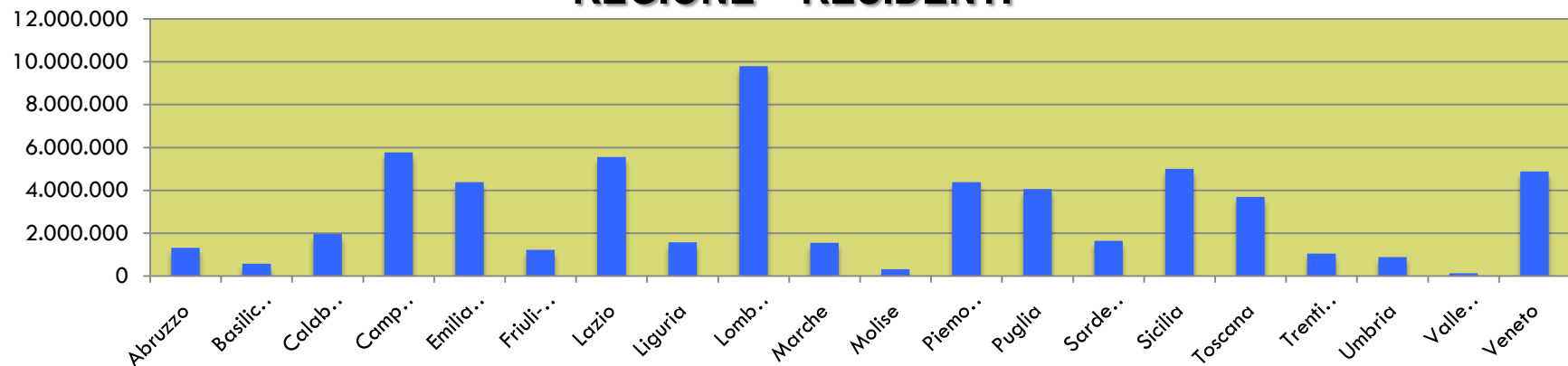
- **LA SECONDA SOLUZIONE** si basa su **territori ottimizzati** più grandi (**Macroregioni**) e richiede un **riordino** che:
 - ✓ deve essere **accettato** dalle popolazioni;
 - ✓ necessita di una **ristrutturazione della politica locale**;**Controindicazioni**: richiede parecchio tempo; può porre problemi di compensazione territoriale all'interno della (macro-)regione; può comportare un mantenimento dei divari territoriali esistenti.
Ruolo dello Stato: devoluzione dei poteri e interventi speciali

Due diversi sistemi regionali

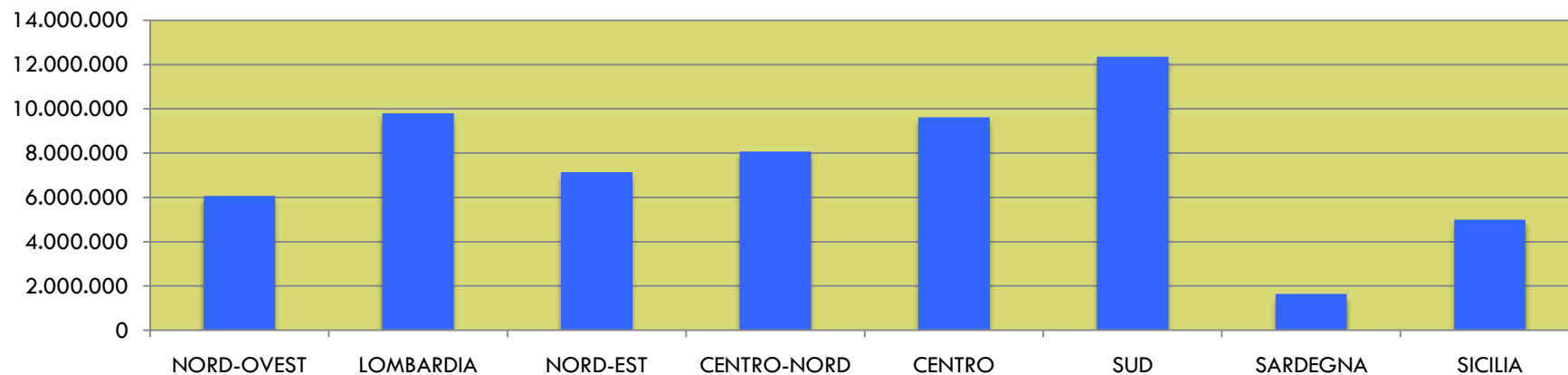


Due diversi sistemi regionali

REGIONE - RESIDENTI



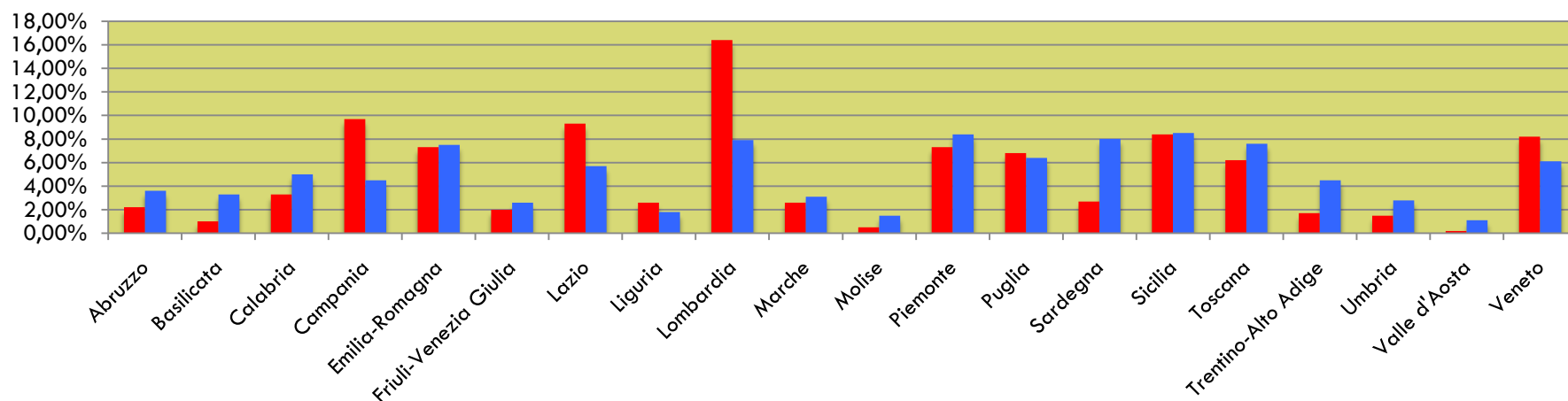
REGIONI IPOTESI DI DIMENSIONAMENTO - RESIDENTI



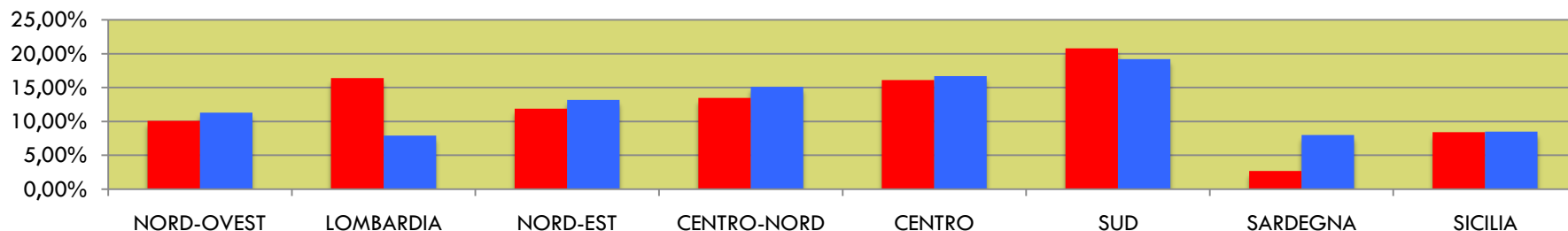
Due diversi sistemi regionali

Popolazione e territorio

■ Regioni Residenti % ■ Regioni TERRITORIO %

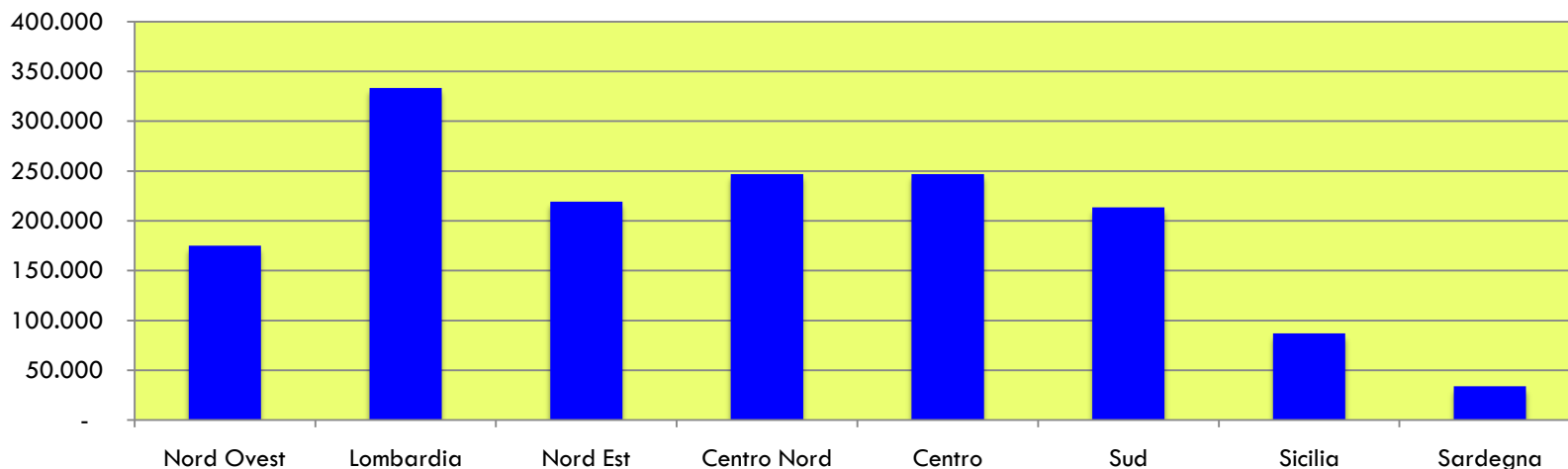
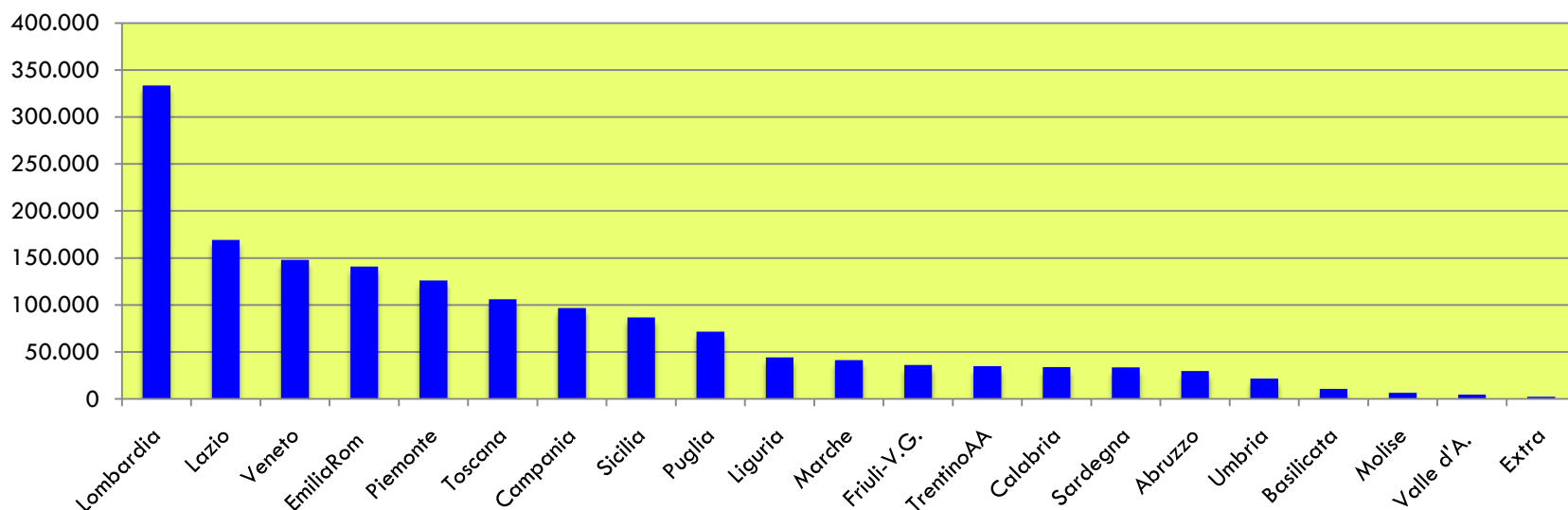


■ REGIONI IPOTESI DI DIMENSIONAMENTO RESIDENTI %
■ REGIONI IPOTESI DI DIMENSIONAMENTO TERRITORIO %



Due diversi sistemi regionali

Prodotto Interno Lordo (PIL) - 2011





«L'Europa deve respirare con due polmoni:
quello del nord e quello del sud».
(Anonimo)

Grazie per la vostra attenzione