



Fondazione Cristoforo Colombo per le libertà

Fondi strutturali 2014-2020 Italia, svegliati!

I "Diari di bordo" di Caravella.eu



“Fondi strutturali 2014-2020. Italia, svegliati!!” - a cura di Andrea Camaiora
Diario di Bordo n. 8 della Fondazione Cristoforo Colombo per le Libertà
Tel. 06.8967.2609 – email: redazione@caravella.eu
www.fondazionecristoforocolombo.it – www.caravella.eu
Roma, 26 aprile 2012

Indice

1. Un’opportunità mancata dall’Italia: i fondi strutturali dell’UE
2. Capitolo primo/ Politica di coesione 2014-2020
3. Capitolo secondo/ Una gestione dei fondi all’insegna dell’integrazione finanziaria
4. Capitolo terzo/ I nuovi strumenti per la politica di coesione per la programmazione finanziaria
5. Capitolo quarto/ Fondo europeo di sviluppo regionale: le nuove sfide delle regioni
6. Capitolo quinto/ La politica comune dopo il 2013: qualche dolore in arrivo
7. Capitolo sesto/ La nuova cooperazione territoriale europea
8. Capitolo settimo/ La nuova politica comune della pesca
9. Capitolo ottavo/ Otto miliardi di euro per l’Italia da Bruxelles?
10. Capitolo nono/ I forzieri colmi di risorse che il Mezzogiorno non riesce a spendere
11. Capitolo decimo/ Sempre in ambito comunitario: un commento sul Fiscal Compact

Premessa

La crisi congiunturale che negli ultimi tre anni ha cambiato il volto di tutto il globo ci ha reso maggiormente partecipi del lessico comunitario: ora (più o meno) sappiamo cos'è lo spread, che prima molti scambiavano per un aperitivo, il bond, il Bund, gli Eurobond e i rapporti coi Btp nostrani, per continuare col Fondo Stati, il patto di bilancio e affini.

Parafrasando una vecchia canzone, ora sappiamo che c'è tutto un mondo intorno, che si chiama Unione Europea, un mondo inquieto, alla ricerca com'è di coesione, di integrazione, di una ragion d'essere della sua moneta, i cui meccanismi, per buona parte, rimangono sconosciuti a noi che nemmeno proviamo ad addentrarci nella giungla di regolamenti, comunicazioni, raccomandazioni che giocoforza influiranno nel nostro quotidiano.

Tra le partite meno evidenti ai nostri occhi, ad esempio, c'è quella relativa alla spartizione del bilancio comunitario tra i partners europei, che cercano di riportarsi a casa parte delle risorse versate per poterle reinvestire nello sviluppo. Parliamo dei Fondi strutturali, il cui negoziato è cominciato nelle ultime settimane del 2011 e terminerà formalmente alla fine del 2013, quando saranno adottati i regolamenti che consentiranno la gestione di un plafond globale ammontante a circa 376 miliardi di euro per tutta l'Unione.

Caravella.eu, rivista della Fondazione Cristoforo Colombo per le Libertà, ha voluto seguire dall'inizio, attraverso numerosi articoli pubblicati, l'intero processo di attribuzione di queste risorse, i cui primi risultati sono contenuti in questo paper, contenente le analisi svolte con attenzione e competenza dal dottor Carlo Sacchetti in concomitanza coi negoziati della Commissione Ue sui principali Fondi strutturali: dal Fondo europeo per lo sviluppo regionale, al Fondo per la pesca, al Fondo per le attività agricole e altro ancora.

Il risultato finale è una particolareggiata relazione informativa, costruita sulle proposte di regolamento recentemente emanate, riguardanti le ingenti provvidenze (qualche decina di miliardi di euro dal 2014 al 2020) che spetteranno al nostro Paese, e che mai come oggi, con la loro disponibilità, potrebbero bilanciare - in parte - le ristrettezze finanziarie imposte dal trend economico attuale e dalle conseguenti manovre finanziarie di emergenza.

Un sentito ringraziamento al professor Salvatore Zecchini – insigne economista – per aver voluto seguire benevolmente il lavoro di Sacchetti e per aver accettato di firmare la prefazione a questo testo.

Un’opportunità mancata dall’Italia: i fondi strutturali dell’UE

di Salvatore Zecchini *

Quando la disoccupazione al Sud sale al 14,9%, come a febbraio, e il ritardo dell’area nel dotarsi di strutture produttive adeguate alle potenzialità del territorio tende ad ampliarsi, riesce sempre meno tollerabile accettare la realtà che i finanziamenti messi a disposizione dall’UE per potenziare strutture ed infrastrutture continuano da decenni ad essere utilizzati solo in parte, in ritardo, con scarsa efficacia e ricorrendo sovente ad artifici che ne riducono il carattere di addizionalità rispetto a quanto il soggetto pubblico dovrebbe normalmente destinare.

4

Eppure questa è ancor oggi la realtà che il Paese deve affrontare. Rischia, infatti, di perdere un’opportunità, benché limitata, di rianimare gli investimenti fissi, linfa dello sviluppo ed attualmente in forte declino a causa della recessione. Rischia anche di mostrare all’UE di non saper spendere bene i 43,6 miliardi che gli ha affidato per il 2007-2013, pregiudicando pure le possibilità di ottenere altri consistenti stanziamenti per il settennio 2014-20.

In gioco sono i cosiddetti Fondi Strutturali comunitari, un insieme di programmi finanziari che oltre allo sviluppo regionale (FESR) mirano a promuovere l’occupazione e il miglioramento del mercato del lavoro (FSE), e il potenziamento delle strutture in agricoltura e pesca (FEASR e FEP). Il Paese si impegna in lunghi e snervanti negoziati per accaparrarsi una buona fetta delle risorse che gli Stati versano al bilancio comunitario e che sono assegnate a questi scopi, difendendole dagli appetiti dei partner meno prosperi, ma alla fine deve ammettere che non sa utilizzarli se non in modesta misura e con seri dubbi sulla efficacia degli impieghi.

Se si considera che questi Fondi erano funzionali anche al raggiungimento degli obiettivi dell’Agenda di Lisbona, si potrebbe tra l’altro associare l’incapacità di saper impiegare al meglio queste risorse al naufragio di questo programma. Vari fattori hanno un grande peso in questa opportunità mancata. A monte sta l’insufficiente lavoro di preparazione sul terreno dei concreti programmi d’investimento su cui convogliare le risorse.

Si potrebbe sostenere che anche questo è un segno dell’inadeguatezza della politica industriale, mostratasi per lungo tempo priva di rotte chiare e di nocchieri forti e sicuri (ovvero, capaci di coordinare tutte le azioni senza esitazioni e discontinuità) per condurla in porto.

Altra carenza radicata sta nella scarsa capacità dell’imprenditoria del Mezzogiorno nel proporre progetti validi e consistenti, non idee appena abbozzate e per il piccolo cabotaggio, come si vede di frequenza. Accanto a ciò si colloca una pari incapacità dei pubblici poteri di programmare opere infrastrutturali che siano funzionali allo sviluppo dell’imprenditoria e ad elevare la competitività fornendo agli investitori consistenti economie esterne.

Su tutto ciò si riversano inoltre la burocrazia soffocante, le procedure inutilmente complesse, i troppi consensi da ottenere da tutti i detentori di poteri di ostruzione e gli interessi illeciti, se non proprio criminali. Un fattore d'importanza crescente sta pure negli squilibri della finanza pubblica, che è chiamata a condividere il rischio col cofinanziamento. L'aver distolto risorse verso le urgenze di sostenere i redditi dei lavoratori dismessi durante la recessione, la riduzione della quota destinata ad investimenti pubblici e i vincoli del Patto di Stabilità Interno hanno impedito di portare avanti quel poco di progetti esistente.

Il risultato è sotto gli occhi di tutti: per il programma che si dovrebbe concludere tra meno di due anni sono stati spesi appena il 20% dello stanziato. Una prova di appello si è comunque riusciti ad ottenerla, raggiungendo un accordo con la Commissione UE per ridurre la percentuale di cofinanziamento nazionale e concentrare o riprogrammare i fondi, onde evitare il disimpegno di circa 8 miliardi per il mancato utilizzo nei tempi.

Tanto di guadagnato, che però non risolve le cause di fondo delle gravi carenze all'origine, soprattutto nella prospettiva del negoziato già iniziato sulla distribuzione tra i paesi delle risorse per il 2014-20. Questi saranno anni particolarmente duri per l'Italia per via della disciplina fiscale dettata dalla necessità di abbattere il debito pubblico e di rispettare le regole stringenti del “fiscal compact”, necessarie per la tenuta dell'unione monetaria. In un quadro simile i Fondi Strutturali dovrebbe fungere da contrappeso per assecondare la ripresa degli investimenti e della crescita e contribuire a rendere accettabile la nuova disciplina di bilancio.

Dopo tutto non si tratta di ottenere risorse dall'estero, ossia l'UE, ma di riportare in Italia parte delle somme che il Paese deve versare annualmente al bilancio comunitario, con il beneficio aggiuntivo del vincolo di destinazione. In altri termini, risorse generate dal lavoro degli italiani e di competenza dell'UE tornerebbero all'interno del Paese non per finire nel calderone della spesa pubblica, in gran parte destinata a usi correnti, ma per contribuire alla formazione di capitale fisico ed umano, con ricadute benefiche sul potenziale di crescita economica nel medio periodo.

Ma non basta accrescere le risorse a disposizione, bisogna anche saperle impiegare bene e in tempi stretti. Qui servirebbe applicare la lezione degli insuccessi degli ultimi 20 anni per modificare profondamente metodo di programmazione, mete, procedure ed attuazione degli interventi. Nel rapporto preparato per la Commissione UE da un gruppo internazionale di esperti guidato dall'attuale ministro per la coesione, Fabrizio Barca, ad esempio, si citano alcuni dei problemi incontrati, invero non soltanto nel nostro paese.

Mancanza di coerenza tra gli interventi e le possibilità economiche del territorio, frammentazione degli aiuti, insufficiente distinzione tra obiettivi economici ed esigenze sociali, scarsa attenzione ai risultati e ad incentivare un impiego efficiente delle risorse, carenze nella valutazione dell'impatto degli interventi e soprattutto disinteresse della classe politica a tener conto dei risultati ottenuti o mancati.

Correggere ciascuna di queste manchevolezze con determinazione sarebbe un imperativo per fare un salto di qualità nelle politiche strutturali. In particolare, occorrerebbe fissare traguardi operativi non meramente nello spendere, ma nel realizzare con efficienza e rapidità gli investimenti e nel valutarne successivamente l’impatto economico e sociale per operare i dovuti aggiustamenti al programma.

Di quanto auspicato ad ogni modo si è visto finora poco dall’attuale governo, se non l’affermazione di tre obiettivi prioritari (scuola e formazione, innovazione e ricerca, infrastrutture) che invece dovrebbero essere articolati in termini più specifici e più funzionali alla competitività del sistema impresa.

Quando le risorse sono ancora più limitate che nel passato, bisogna essere più stretti nel fissare gli obiettivi e nel monitorarli.

Dalle dichiarazioni si trae invece l’impressione che si facciano belle affermazioni di principio per la letteratura economica, ma di scarsa applicazione nella pratica, nonostante l’intento di accelerare gli investimenti.

Per un salto di qualità occorrerebbe rapportare più strettamente le azioni a obiettivi di produttività del sistema, di migliore funzionamento dei rapporti di lavoro, di efficienza nella spesa, di seria valutazione di efficacia economica come premessa per proseguire nel programma. E queste regole dovrebbero applicarsi anche a Regioni ed enti locali, riformando quell’autonomia decisionale di cui attualmente godono in materia di aiuti ed investimenti senza essere chiamati a rispondere degli esiti.

Quando tra un terzo e la metà dei fondi a scopo strutturale è sotto il controllo di questi enti, uno stretto coordinamento in funzione di un’unica strategia è indispensabile.

Ma questo governo “tecnico”, chiamato a riformare veramente un sistema in declino, avrà la forza e la saggezza di progredire con decisione in questa direzione?

* *Docente di Politica Economica Internazionale – Università di Roma Tor Vergata*

CAPITOLO PRIMO

Politica di coesione 2014-2020

di Carlo Sacchetti

Nel 2011 l'Italia ha ricevuto dall'ISTAT il bollino di Paese sulla via della recessione, con un calo del Pil dello 0,2% nel terzo trimestre dell'anno e con una performance decisamente inferiore rispetto alla crescita media, pari allo 0,4%, di Germania e Francia (0,2% la crescita media dell'Eurozona).

7

In questo contesto torna utile chiederci quanto e come essere europeisti, quanto contare sull'Europa quale soggetto politico federato, in grado di rimediare alle disparità economiche esistenti tra i Paesi che la costituiscono, senza dimenticare che non siamo i soli ad essere soggetti alle meccaniche recessive.

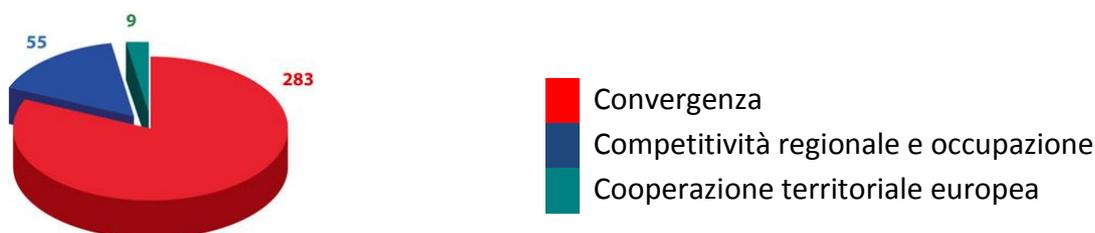
Negli ultimi mesi i Big dell'Europa, per superare la fase di stallo attuale, hanno dato luogo a qualche prova generale e più concreta di coesione, che non è solo un concetto bello e nobile nelle intenzioni ma rappresenta uno dei pilastri fondativi dell'Europa, volto a consentire uno sviluppo equilibrato ed armonioso dei territori che la costituiscono.

Essa è già presente nel Trattato di Roma del 1957, nell'Atto Unico europeo, ed è riconosciuta dal Trattato di Maastricht del 1992 quale politica da perseguire a tutti gli effetti, con precisi obiettivi - se possibile - da centrarsi.

E' in virtù della politica di coesione che sono stati congeniati gli strumenti finanziari che fino a questo momento hanno distribuito per tutta l'Unione centinaia di miliardi di euro, risorse che hanno permesso di realizzare, cofinanziandole, reti ferroviarie e autostrade, oltre a migliorare lo stato di formazione e occupazione di qualche milione di persone.

Gli strumenti in questione sono i Fondi strutturali, provvidenze contraddistinte da sigle apparentemente incomprensibili come FSE (formazione), FESR (sviluppo regionale), FEASR (agricoltura) e FEP (pesca), che hanno erogato 213 miliardi di euro nel periodo 2000-2006, più altri 347 miliardi nel periodo 2007-2013.

Tab. 1: PROGRAMMAZIONE 2007-2013 – RIPARTIZIONE DEI FONDI PER OBIETTIVO-



Fonte: Commissione europea – Politica regionale, Inforegio.

La Commissione Ue, da parte sua, ha provveduto a presentare nelle ultime settimane del 2011 il nuovo pacchetto di proposte regolamentari per gli anni che vanno dal 2014 al 2020, unitamente ad una proposta di stanziamento finanziario pari a circa 376 miliardi di euro, a copertura dello stesso periodo, che illustriamo nella tabella a seguire:

TAB. 2: DOTAZIONE DI BILANCIO PER L'INTERA UNIONE PROPOSTA PER IL PERIODO 2014-2020

Tutte le cifre sono espresse a prezzi costanti 2011 (mld euro)

Dotazione complessiva di bilancio proposta per il periodo 2014-2020 di cui:	376
Regioni dell'obiettivo "convergenza"	162,6
Regioni in transizione	39
Regioni dell'obiettivo "competitività"	53,1
Cooperazione territoriale	11,7
Fondo di coesione	68,7
Dotazione supplementare per le regioni ultraperiferiche e a bassa densità di popolazione	0,92
Meccanismo per collegare l'Europa per i trasporti, l'energia e le TIC	40

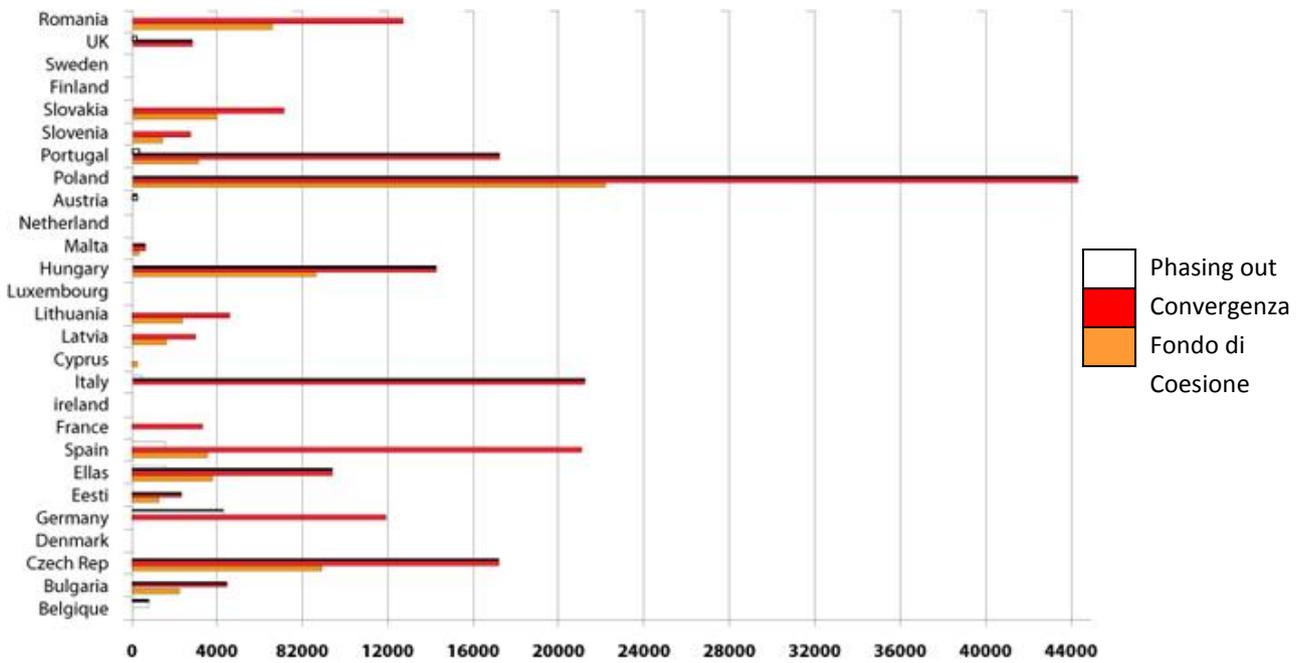
Fonte: Senato della Repubblica Italiana, Servizio affari internazionali, Dossier n. 73/DN. Elaborazione dati: Fondazione Cristoforo Colombo per le Libertà

Si tratta di un plafond rispettabile (ma se togliamo i 40 miliardi del “sistema” trasporti, è decisamente inferiore alla programmazione precedente), da suddividersi però tra aree di crisi che nei prossimi anni saranno inevitabilmente più numerose.

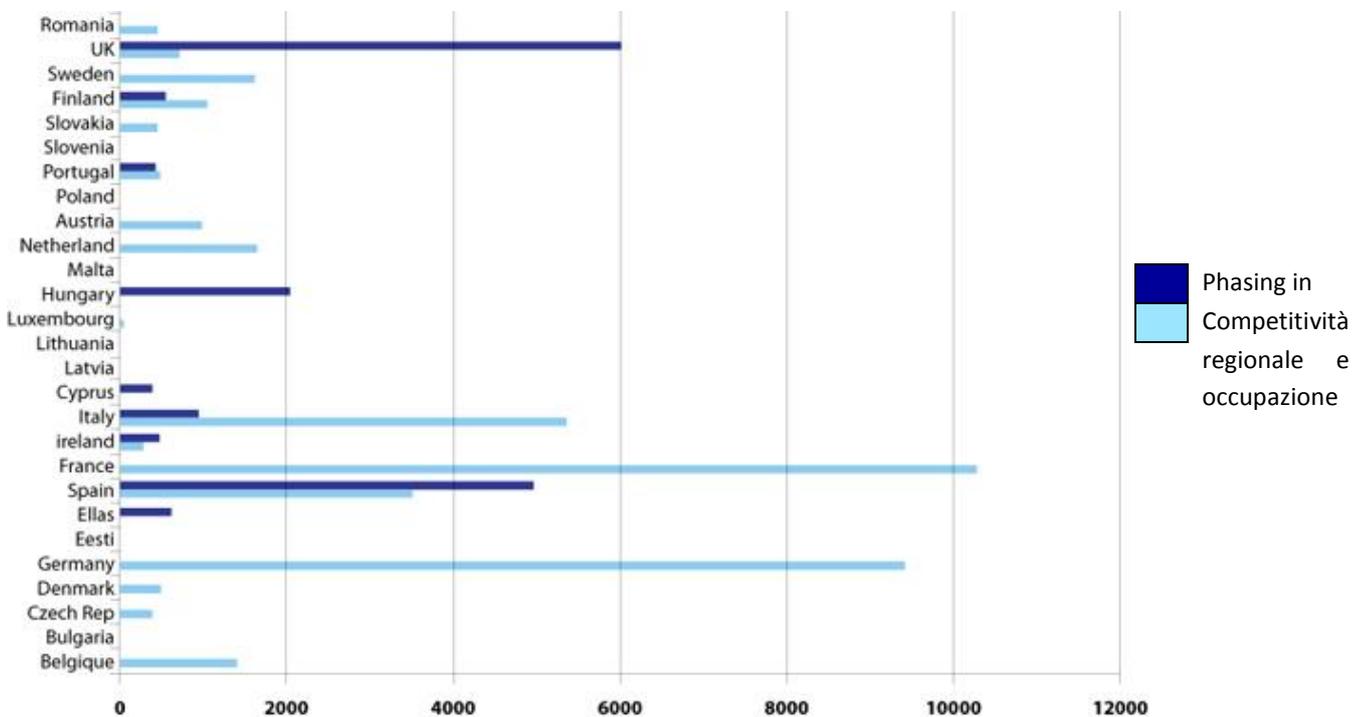
La razionalizzazione delle risorse spetterà tecnicamente ad un Quadro Strategico unico, che interesserà tutti i Fondi strutturali e che risponderà ai criteri di Europa 2020, la strategia lanciata dalla Commissione per uscire dall’attuale stato di crisi e lanciare l’Unione nella strada dello sviluppo economico per i prossimi due lustri.

Certo, c’è da chiedersi quanto l’attuale congiuntura economica, di crisi appunto, andrà ad influire sulla distribuzione dei finanziamenti. In questo contesto ogni Governo dell’Unione giocherà per sé e i pesi politici, oltre agli effettivi bisogni, saranno determinanti.

TAB. 3 E 4: PROGRAMMAZIONE 2007-2013: RIPARTIZIONE DEI FONDI PER PAESE (mln di euro)
Obiettivo Convergenza



Obiettivo competitività regionale e occupazione



Fonte: Commissione europea – Politica regionale, Inforegio.

CAPITOLO SECONDO

Una gestione dei fondi all’insegna dell’integrazione finanziaria

Il cardine delle proposte regolamentari presentate dalla Commissione Ue, che saranno adottate entro la fine del 2013, è la semplificazione e l'armonizzazione delle regole - una sola serie per tutti i Fondi strutturali -, coniugata ad un ruolo maggiormente interventista della stessa Commissione, che potrà chiedere opportune revisioni o sospensioni dei programmi, qualora fossero condizionati da cattive gestioni amministrative o altrettanto cattive politiche economiche da parte degli Stati membri.

10

Come verificatosi nel passato, nell'ambito della politica di coesione, il principale criterio di ripartizione tra i territori sarà il Pil pro capite, che determinerà la suddivisione seguente:

- **regioni meno sviluppate**, con Pil pro capite inferiore al 75 per cento (media UE-27);
- **regioni in transizione** con Pil pro capite compreso tra il 75 e il 90 per cento (media UE-27);
- **regioni sviluppate**, quelle restanti.

La novità di questa ripartizione consiste nel secondo punto, ovvero nella proposta di un obiettivo intermedio, che in verità sembra presentare qualche tratto di sconvenienza. Nel caso dell'Italia, infatti, il Mezzogiorno risulterebbe spezzettato tra l'obiettivo Convergenza e il nuovo obiettivo intermedio, con una possibile distrazione di risorse ed attenzioni dal Sud, come ha sostenuto vivacemente il presidente della SVIMEZ ¹ nel corso di un'audizione tenutasi nel settembre 2011 davanti alle Commissioni parlamentari Bilancio e Politiche dell'Unione Europea.

Ecco invece, nel particolare, il contenuto del pacchetto regolamentare:

- proposta di un'unica serie di regole “plurifondo”, che favorisca la logica dell'integrazione, anche a livello gestionale, dei Fondi strutturali: dal Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), al Fondo sociale europeo (FSE), al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). L'idea, come detto, è quella di un'ulteriore semplificazione dei meccanismi che favorisca una maggiore e più garantita ricaduta degli effetti finanziari dei programmi.
- Nuove proposte di regolamento nel merito del FESR, dell'FSE, del Fondo di coesione e della Cooperazione territoriale.
- Proposta di regolamento sul Fondo di solidarietà dell'Unione Europea (FSUE).

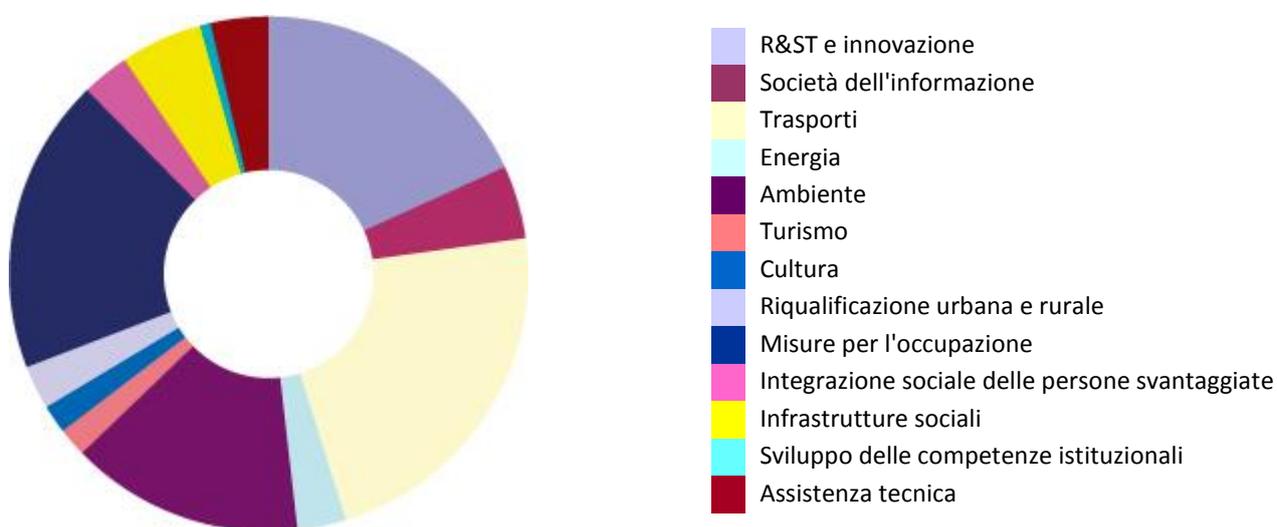
Uno degli obiettivi più significativi è rappresentato dalla concentrazione di una certa quota di Fondi nelle azioni cardine previste dalla strategia Europa 2020, come l'innovazione delle Pmi o l'impulso alle energie rinnovabili e all'efficienza energetica.

¹ SVIMEZ, Associazione per lo Sviluppo nel Mezzogiorno; audizione presso la Camera dei Deputati, Commissioni riunite V e XIV, in materia di risorse finanziarie della UE per il periodo 2014-2020, settembre 2011

E ancora: raggiungere un livello occupazionale europeo pari al 75%, una produzione da energie rinnovabili pari al 20%, ed una pari riduzione delle emissioni di gas.

Sulla base di alcuni dati reperiti presso gli organismi della Commissione Ue, attraverso il grafico che segue, riteniamo utile dare illustrazione degli ambiti principali in cui si sono concentrati i Fondi strutturali nel periodo di programmazione 2007-2013, ancora in atto, nel quale si evidenzia l'importanza delle aree ricerca e innovazione, trasporti, ambiente e occupazione. Ripartizioni più esigue per energia, riqualificazione urbana (che ebbe grande impulso nella programmazione 2000-2006) e infrastrutture sociali.

TAB 5: PROGRAMMAZIONE 2007-2013 – RIPARTIZIONE DEI FONDI PER TEMA



Fonte: Commissione europea – Politica regionale, Inforegio. Elaborazione: Fondazione Cristoforo Colombo per le Libertà

CAPITOLO TERZO

I nuovi strumenti della politica di coesione per la programmazione finanziaria

La Comunicazione² della Commissione al Parlamento Europeo concernente le conclusioni della “Quinta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale³” analizza le prospettive delle politiche di coesione nel fare sistema e partnership tra Stati membri.

Diamo illustrazione dell’ossatura del documento nei punti a seguire, partendo dalla definizione di scuola che esso riporta sulle politiche di coesione, intese come strumento che mira a promuovere lo sviluppo armonico dell’Unione e delle sue regioni, riducendo le disparità che in queste ancora vivono⁴:

- adozione da parte della Commissione di un quadro strategico comune, che allinei gli indirizzi della politica di coesione alle priorità della strategia Europa 2020⁵, traducendo tutto in priorità di investimento. Il quadro interesserebbe il Fondo di coesione, il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, e il Fondo europeo per la pesca.
- Adozione di un contratto di partnership per lo sviluppo degli investimenti, ovvero un documento comune, operativo, condiviso tra tutti gli Stati membri e la Commissione, volto a coordinare e razionalizzare le priorità di investimento tra loro, evitando dispersioni di risorse e ricadute sui territori coinvolti che non siano facilmente verificabili.
- Programmi operativi che, come nel passato, siano ancora il principale strumento gestionale e di attuazione della politica di coesione, con obiettivi chiari e misurabili.

Le novità (o quasi tali):

- concepimento delle zone urbane quali motori di crescita, poli di creatività e innovazione. Si tratta di un aspetto molto interessante, già contenuto nella programmazione 2007-2013, nella quale abbiamo assistito alla valorizzazione delle conurbazioni come volani di crescita dei territori regionali. L’Agenda per il 2020 preme ancor più in questa direzione, verso una maggiore flessibilità dei programmi operativi che riflettano meglio la natura e la geografia dei luoghi dove cominciano i processi di sviluppo, tanto da far pensare allo studio di programmi a livello di gruppi di città o bacini fluviali e marittimi.
- Promozione di un maggiore utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria messi a punto dalla Commissione insieme alla Banca Europea per gli investimenti (BEI), e alla Banca di Sviluppo del Consiglio d’Europa (CEB), come ad esempio lo strumento denominato “Jeremie” destinato a migliorare l’accesso ai finanziamenti da parte delle Pmi; o lo

² COM (2010) 642/3

³ Investire nel Futuro dell’Europa, Quinta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, Bruxelles, 2010

⁴ Art. 174 del Trattato

⁵ Europa 2020: una Strategia per una Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva [COM (2010) 2020]

strumento “Jessica” volto invece alla promozione degli investimenti sostenibili nei progetti e programmi urbani.

- Possibilità di creare una riserva all’interno del bilancio del Fondo di coesione, che in una fase intermedia della prossima programmazione, possa aiutare a conseguire meglio gli obiettivi di Europa 2020 in quelle regioni che, con i loro programmi, hanno contribuito in maggior misura.

CAPITOLO QUARTO

Fondo europeo di sviluppo regionale: le nuove sfide delle regioni

Ricerca, sviluppo e innovazione, cambiamento climatico e ambiente, sostegno alle Pmi e infrastrutture, energia e sviluppo urbano: sono queste le piattaforme strategiche oggetto del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) dopo il 2013, la cui azione è definita dall'articolo 176 del Trattato che prevede, attraverso tale strumento, la correzione dei principali squilibri esistenti nelle regioni dell'Unione.

Ecco gli ambiti principali che saranno sostenuti dal Fondo:

- investimenti produttivi nelle Pmi, finalizzati alla creazione di posti di lavoro e all'incremento della competitività;
- passaggio a un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori;
- promozione dell'adattamento al cambiamento climatico;
- investimenti in infrastrutture, che forniscano servizi di base ai cittadini nei settori energia, ambiente, trasporti e tecnologie dell'informazione, anche migliorando la mobilità regionale;
- investimenti in infrastrutture sociali, educative e sanitarie;
- protezione dell'ambiente valorizzandone le risorse, riqualificando l'assetto urbano, il patrimonio culturale e recuperando aree industriali dismesse;
- investimenti in ricerca e innovazione attraverso il sostegno dei servizi alle imprese e agli organismi pubblici di ricerca, sviluppando eccellenze e centri di competenza;
- investimenti in inclusione sociale, istruzione e qualificazione professionale.

La proposta di regolamento del Fondo reca altresì l'istituzione di una piattaforma per lo sviluppo urbano, finalizzata alla creazione di una rete europea tra città, da costruirsi sulle priorità di investimento FESR. Alla Commissione Ue spetterà il compito di redigere l'elenco contenente un massimo di 300 città (fino a 20 per Stato membro), il cui filo conduttore sarà rappresentato da una strategia per le azioni integrate, proiettata verso le nuove sfide economiche ed ambientali delle aree urbane coinvolte, e in ragione di cui sarà appostato il 5% delle risorse totali del Fondo.

Sempre in tema di percentuali, la Commissione mira ad individuare limiti precisi di utilizzo a seconda del settore agevolato. Le regioni in transizione e le regioni più sviluppate dovranno destinare l'80% del budget all'efficienza energetica, alle energie rinnovabili (per queste due voci almeno il 20%), all'innovazione ed alla competitività delle Pmi.

Le regioni meno sviluppate, invece, potranno utilizzare la loro dotazione per un numero maggiore di obiettivi, facendo scendere al 50% la fetta da dedicare esclusivamente all'efficienza energetica, alle rinnovabili (almeno il 6%), alle imprese e all'innovazione.

Che si tratti dello strumento finanziario cardine tra le provvidenze erogate dall’Unione è cosa assodata, sia per la quantità di risorse che ad esso saranno dedicate (183 miliardi di euro proposti dalla Commissione per il periodo 2014-2020), sia per la peculiarità dei comparti cui darà sostegno.

Nuova ed apprezzabile la novità della piattaforma per lo sviluppo urbano sostenibile, con l’unico interrogativo del dove andrà a parare l’ulteriore esperienza di mettere in rete le principali città d’Europa, per un massimo di 20 a Stato e per 9 miliardi di investimenti, e soprattutto in funzione di quale fine. Da molti anni i termini “integrazione” e concentrazione” sono entrati nel lessico della finanza strutturale europea, ma il fatto che fossero riferiti alle sole realtà regionali non ha certo consentito un cambio di mentalità o vocazione delle nostre amministrazioni in materia di sviluppo urbano. La conferma di ciò è sotto i nostri occhi. Confidiamo che l’innalzamento dell’asticella in senso interregionale e transnazionale consenta l’auspicato (e ben foraggiato) obiettivo.

CAPITOLO QUINTO

La politica agricola comune dopo il 2013: qualche dolore in arrivo

Le proposte della Commissione Ue nel merito della nuova Politica agricola comune (Pac) per il periodo 2014-2020 sono state la causa di un discreto - e probabilmente giustificato - vespaio tra gli addetti ai lavori, che hanno recepita la notizia del taglio pari a 1,4 miliardi di euro che toccherà all'Italia, e la novità che d'ora in avanti la distribuzione dei fondi sarà basata sulla superficie per ettaro e non più sulla produttività (addio alla considerazione del valore aggiunto determinato dalla qualità dei prodotti e dagli investimenti nel settore).

A poco sono servite nell'autunno scorso le rassicurazioni del Commissario europeo all'agricoltura Dacian Ciolos, che promise all'allora ministro italiano Saverio Romano un taglio limitato al 4,5% delle risorse, che al nostro Paese porterebbe in cagnone un ammontare di aiuti ai produttori pari a 4,02 miliardi di euro nel 2014 e 3,89 miliardi di euro fino al 2019.

Promesse o no, le principali associazioni di categoria, tutte insieme (ma anche il Parlamento italiano attraverso un documento delle Commissioni V e XIV del 23 marzo 2012), sono montate sui propri destrieri pronte a dar battaglia, anche attraverso l'elaborazione di proposte sul futuro della filiera agroalimentare italiana, già pubblicati e ampiamente condivisi.

Uno dei punti principali della nuova Pac su cui si concentrerà l'attenzione è certamente rappresentato dai pagamenti diretti agli agricoltori, che ancora costituiranno il grosso delle politiche agricole, ma con una novità impattante: il loro “spacchettamento”, che contemplerà pagamenti di base uniformemente riservati agli agricoltori dell'Unione, pagamenti definiti di “greening”, cioè di sostegno all'inverdimento delle regioni dell'Ue, pagamenti accoppiati o supplementari, legati alla produzione di specifiche colture, ed infine pagamenti relativi a zone svantaggiate.

Le parti coinvolte nei negoziati, in verità, non dovranno trattare solo sui pagamenti diretti: alla luce delle recenti batoste congiunturali, il 2014 dovrà portare qualche significativa misura di regolazione del mercato, osservano le associazioni, come il reale accorciamento delle filiere, evitando il più possibile le intermediazioni e prevedendo gli strumenti giuridici e normativi idonei alla gestione diretta delle filiere medesime da parte degli agricoltori, anche attraverso l'acquisizione di un loro maggiore potere contrattuale.

Infine lo sviluppo. Maggiore flessibilità di programmazione e gestione dei Piani di Sviluppo Rurale, innovazione e competitività delle imprese agricole e incentivazione alla nuova (e giovane) impresa: queste le piattaforme propositive degli operatori, che chiedono alla Pac (dettata da sistemi di potere e negoziato lontani dalla quotidianità dell'agricoltore) di porre l'impresa attiva e il valore aggiunto dei territori al centro dei futuri e imminenti capisaldi, valorizzandone le peculiarità e preservando il sistema agricolo da situazioni di eccessiva dipendenza dal trading globale, non sempre feconde e vantaggiose.

Un commento: l'Italia, come forte contributore, non può certo accettare di buon grado, e passivamente, un taglio significativo delle provvidenze che possono spettarle, anche considerando che insieme a Belgio, Malta e Olanda (si veda la tabella che segue) siamo quelli che soffriranno di

più la redistribuzione delle risorse calcolata sulla superficie per ettaro; mentre Francia, Germania e pure la Spagna subiranno ridimensionamenti decisamente minori. Auspichiamo in tal senso che si riesca a mettere al servizio di quanto predetto l’attuale fase di spolvero del Governo Italiano a Bruxelles, consapevoli che i tempi di un Pil procapite sopra la media di sette punti percentuali sono ormai lontani, ed hanno lasciato il posto ad un Pil a meno sei.

TAB. 6: PERCENTUALE PER ETTARO DELLA SUPERFICIE UE – PERCENTUALE PRODUZIONE LORDA VENDIBILE

Stati Membri	% Ha SUPERFICIE UE Doc.Commissione Ue 12734/11 - 11/7/2011	% PLV AGRICOLA UE Media 2007/2009 (Eurostat)
Latvia	0,96	0,26
Estonia	0,54	0,17
Lithuania	1,64	0,57
Portugal	1,81	1,93
Romania	6,04	4,19
Slovakia	1,16	0,56
Bulgaria	2,17	1,04
Poland	8,79	5,59
United Kingdom	9,90	6,35
Sweden	1,90	1,31
Finland	1,41	1,15
Spain	13,06	11,46
Austria	1,69	1,75
Czech Republic	2,18	1,20
Hungary	3,14	1,90
Belgium	0,81	2,06
Netherlands	1,13	6,58
Italy	6,33	12,63
Greece	3,45	2,95
Denmark	1,65	2,51
Slovenia	0,28	0,31
Germany	10,47	13,11
France	16,45	18,49
Luxembourg	0,08	0,08
Ireland	2,88	1,62
Malta	0,00	0,04
Cyprus	0,09	0,18
	100,00	100,00

Fonte: Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Ufficio Rapporti Istituzionali, marzo 2012.

CAPITOLO SESTO

La nuova cooperazione territoriale europea

Tra le diverse proposte adottate dalla Commissione Ue alla fine del 2011, si inserisce la cooperazione territoriale europea (CTE), altro obiettivo strategico della politica di coesione 2014-2020, che dovrà fornire gli strumenti per realizzare azioni comuni e scambi tra gli attori dei diversi Stati membri a livello centrale, regionale e locale.

Qualche cifra registrata dalla proposta di regolamento COM (2011) 611. Nel quadro finanziario globale che vede un importo indicativo pari a 376 miliardi di euro a beneficio della coesione, la cooperazione territoriale assorbirà circa 11,7 miliardi di euro, da ripartirsi nelle componenti che seguono:

- 73,2% (8,57 miliardi di euro) per la cooperazione transfrontaliera;
- 20,8% (2,43 miliardi di euro) per la cooperazione transnazionale;
- 6% (0,7 miliardi di euro) per la cooperazione interregionale.

Il tasso di cofinanziamento massimo per le misure di intervento è fissato al 75% dei costi totali.

Un elemento di novità sarà dato da un maggior orientamento strategico che gli Stati membri dovranno conferire ai programmi operativi, per gestire (e spendere!) le risorse appena dette. Un orientamento che potrà essere scelto da un menu tematico, se così possiamo definirlo, che contemplerà precise priorità di investimento per cui la CTE costituirà un valore aggiunto.

Nel merito specifico della cooperazione transfrontaliera e transnazionale, si potranno scegliere quattro tra gli undici obiettivi tematici che seguono:

- ricerca e innovazione;
- tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- competitività delle Pmi;
- transizione verso un'economia a deboli emissioni di carbonio;
- adeguamento ai cambiamenti climatici;
- protezione dell'ambiente;
- lavoro e mobilità della “mano d'opera”;
- trasporti sostenibili;
- integrazione sociale e lotta contro la povertà;
- educazione e formazione per tutto l'arco della vita;
- capacità istituzionale ed efficienza dell'amministrazione pubblica.

La cooperazione interregionale, invece, potrà avvalersi di tutti gli undici obiettivi riportati.

In un paese come l'Italia, dove la cooperazione è regolata da norme che attendono un adeguamento da venticinque anni, la CTE è di certo un'opportunità di rilievo, ma al tempo stesso è uno strumento assai poco conosciuto, soprattutto dalle amministrazioni locali, che insieme alle imprese ne sono potenziali beneficiarie.

Cooperazione significa scambio di politiche, esperienze e culture tra Paesi e regioni dell’Unione, scambio che presuppone capacità di organizzarsi, di organizzare, di farsi capofila tra partners diversi, e che deve prevedere anche un ritorno e un arricchimento per i territori. Più facile a dirsi che a farsi, trattandosi di un percorso che deve concepire da parte delle Regioni l’assistere, coinvolgere e comunicare maggiormente con gli attori portatori di interessi entro i loro confini, molto spesso tagliati fuori e totalmente all’oscuro degli strumenti che l’Unione riserva loro. Apparentemente nulla impedisce questo. Pare solo una questione di volontà.

CAPITOLO SETTIMO

La nuova politica comune della pesca

La politica comune della pesca (PCP) e la politica marittima integrata (PMI) si affacciano con l'evidenza che meritano all'interno dei nuovi indirizzi comunitari post 2013.

La principale novità in materia emerge dalla proposta COM (2011) 804 della Commissione Ue, che prevede l'integrazione in un unico fondo della maggior parte degli strumenti finanziari della PCP e della PMI, fatta eccezione per le provvidenze relative agli accordi di pesca sostenibile e per i contributi destinati alle Organizzazioni regionali per la gestione della pesca.

Ecco di seguito i pilastri sui quali il FEAMP (Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca) eserciterà la propria azione:

- rafforzare l'occupazione e la coesione territoriale, anche attraverso la diversificazione delle attività alieutiche in altri settori dell'economia marittima;
- sostenere lo sviluppo tecnologico nelle attività di pesca, guardando al rafforzamento della competitività, delle competenze professionali e della sicurezza delle flotte costiere artigianali;
- favorire un'acquacoltura innovativa;
- promuovere una pesca e un'acquacoltura sostenibili, affinché queste garantiscano un livello elevato di tutela bio-ambientale.

Il totale delle risorse a disposizione per il comparto pesca ammonterà a circa 6,5 miliardi di euro, di cui 5,5 miliardi di euro riservati alla gestione concorrente degli Stati membri (attraverso programmi operativi) e circa un miliardo di euro ad appannaggio di una gestione diretta per mano della Commissione Ue.

L'intero plafond sarà invece segmentato secondo gli investimenti che seguono:

- 4,53 miliardi di euro a beneficio dello sviluppo sostenibile della pesca (es.: innovazione di prodotto, di processo e di sistema organizzativo; studi di fattibilità attraverso prestazioni professionali; creazione di partenariati tra operatori della pesca ed esperti scientifici; promozione del capitale umano; scambi di buone pratiche tra Paesi; diversificazione economica delle imprese anche attraverso il riadattamento delle navi da pesca costiera artigianale; salute e sicurezza a bordo);
- 0,47 miliardi di euro a beneficio delle attività di controllo ed esecuzione dei programmi;
- 0,35 miliardi di euro a beneficio delle attività di raccolta dati (es.: sorveglianza attività marine, gestione dati a fini scientifici ecc.);
- 1,04 miliardi di euro riservati, come detto, alla gestione diretta della Commissione Ue (es.: studi; progetti di cooperazione; progetti pilota; scambi di buone pratiche; sviluppo-gestione-mantenimento di reti informatiche che consentano lo scambio di analisi e dati).

Il FEAMP andrà da un minimo del 20 per cento di partecipazione alla spesa pubblica ammissibile ad un massimo del 75 per cento.

Da queste proposte regolamentari si coglie la volontà di fare qualche passo in avanti significativo rispetto al passato, a partire dall'ingresso del FEAMP all'interno del nuovo quadro strategico comune che dovrà garantire il buon funzionamento di tutti i fondi Ue, senza sovrapposizioni.

Altro elemento da rilevare è l'attenzione conferita alla diversificazione economica delle attività di pesca ed alla formazione degli operatori, che gradualmente dovranno divenire sempre più consapevoli e protagonisti di tali processi, soprattutto nei momenti di fermo attività per la rigenerazione degli stock ittici. Ottima intenzione, ma la Commissione deve badare che non rimanga tale, e più che in altre situazioni dovrà cercare di colmare quella distanza che l'allontana dai pescatori delle nostre piccole flotte artigianali, spesso inglobate nei divieti più riferibili alla grande pesca industriale.

CAPITOLO OTTAVO

Otto miliardi di euro per l'Italia da Bruxelles?

Il riorientamento rapido dei fondi strutturali entro metà anno potrebbe mobilitare in Europa 82 miliardi di euro per lavoro e sviluppo economico, 7,9 dei quali a beneficio dell'Italia, quasi raddoppiabili attraverso il relativo cofinanziamento.

Questo, nella sintesi, è il contenuto della notizia comunicata al termine del vertice europeo di Bruxelles del 30 gennaio scorso, specificando che l'Italia, nell'ambito della gestione 2007-2013 dei Fondi strutturali, dovrà programmare 4,3 miliardi di euro sul Fondo regionale europeo e 3,6 miliardi di euro sul Fondo sociale.

Quasi otto miliardi in arrivo? Vediamo, partendo dal documento concernente le conclusioni del vertice, che bisogna scorrere fino al primo comma dell'articolo 8 per leggere che i partner europei considerano i 23 milioni di Pmi europee la spina dorsale del successo economico del continente. E fin qui bene.

Si conviene allora sulla necessità, entro giugno prossimo, di mobilitare meglio i Fondi strutturali già disponibili, accelerando l'attuazione di progetti esistenti, e concentrandosi sul potenziamento della crescita e della creazione di posti di lavoro, se del caso riprogrammando e impegnando rapidamente i fondi a disposizione.

Già più chiaro: in sintesi, non c'è alcuna risorsa in arrivo, come detto o scritto o lasciato intendere; si parla casomai di un utilizzo mirato e virtuoso di provvidenze in disponibilità a rischio disimpegno, qualora non investite.

Ma torniamo agli otto miliardi italiani annunciati con squilli di tromba: tal annuncio ci riporta di poco indietro nel tempo, ai primi giorni di novembre 2011, quando il Governo Berlusconi, per il tramite del Ministro Fitto, siglò un accordo con il commissario europeo per le Politiche regionali, Johannes Hahn, che riguardava il Piano d'azione per la riallocazione di una parte dei Fondi strutturali a rischio disimpegno, proprio per un importo pari a otto miliardi di euro, tutti a favore del Mezzogiorno.

Che si tratti della stessa cosa? Parrebbe di sì, visto che Monti al vertice di Bruxelles recava seco, ad uso dei convenuti, il documento “Il Mezzogiorno per l'Europa”, atto a sostenere l'importanza delle nostre regioni del Sud nella ripresa economica del Paese.

Nulla di male; sfugge solo il clamore attorno alla cosa e il perché dell'inserimento all'ordine del giorno del vertice di un punto cardine assodato da mesi, e per il quale si sarebbe dovuto sgobbare da tempo per avere il quadro preciso in occasione di questo e altri summit che si terranno nel breve.

Dagli uffici della Presidenza del Consiglio, accortisi dell'annuncio un po' troppo trionfale, si sono affrettati a dichiarare che non sono ancora state identificate le risorse totali oggetto di una possibile riallocazione; e che quindi questi otto miliardi di euro sono tutti da verificarsi.

Che si tratti di una dichiarazione di intenzioni destinata a non avere seguito? Non ci metteremo molto a scoprirlo: manca poco a giugno, quando sarà necessario qualcosa di più che un annuncio.

CAPITOLO NONO

I forzieri colmi di risorse che il Mezzogiorno non riesce a spendere

Come ampiamente evidenziato, la Commissione Ue è al lavoro sulle politiche di coesione che partiranno dal 2014 con nuovi plafond di spesa. Il negoziato continuerà fino alla scadenza del primo semestre 2012 a presidenza danese, per trovare un accordo entro la fine del secondo semestre, a presidenza cipriota, auspicando che l'adozione dei nuovi testi regolamentari possa avvenire entro il 2013.

Ancora un po' di attesa, quindi, per capire quanto spetterà in termini finanziari a ciascuno Stato membro, Italia compresa, che in materia di Fondi strutturali non ha eccelso.

E non siamo noi a dirlo ma il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministro Barca (per la verità il Dipartimento è di Passera ma se ne avvale l'altro per una singolare norma di delega e avvalimento partorita dal genio di Tremonti nel 2010), che senza mezzi termini ci fa sapere che siamo in allarme rosso: l'Italia è al penultimo posto nella classifica di utilizzo dei Fondi strutturali, seguita solo dalla Bulgaria.

Nella sostanza il nostro Paese è in grave ritardo di attuazione dei programmi comunitari: non spende e non investe. E questo accade principalmente al Sud; ancora il Sud, l'area a maggior ritardo di sviluppo più grande d'Europa e sempre - giustamente - all'oggetto di ogni emergenza sulla crescita dei nostri Governi. Ma la colpa non è tutta sua.

E' passato quasi sotto silenzio l'enorme pericolo che abbiamo corso a gennaio, quando la Commissione ci ha chiesto il conto dei nostri ritardi minacciando il disimpegno delle risorse a noi spettanti, pericolo evitato grazie a qualche accorgimento tecnico, che rischia tuttavia di non essere più sufficiente per il 2012.

In questo quadro nascono le iniziative di accelerazione e miglioramento dell'efficacia degli interventi inaugurate da pochi mesi, un vero e proprio piano del Governo o, meglio, un percorso di verifica dell'avanzamento degli impegni giuridicamente vincolanti sul totale delle risorse programmate, e dell'avanzamento della relativa spesa. Entro il 31 maggio prossimo, pertanto, dovrà essere certificata dalle Regioni almeno il 40 per cento della spesa prevista nel 2012 e al 31 ottobre l'80 per cento. Stesse percentuali per il 2013 e il 2014, quando sarà già operativa la nuova programmazione.

Tale percorso dovrà essere veloce e privo di ostacoli, pena la riprogrammazione di una parte delle risorse per le Regioni che non rispetteranno i target.

E allora auguri, a noi e a tutti gli enti locali italiani.

Due domande sono però d'obbligo: riuscirà il percorso di emergenza del Governo a farci comprendere quali sono i limiti e le responsabilità a monte dell'incapacità a investire i portafogli pieni zeppi sui quali siamo assisi? E soprattutto: con quale peso potremo avanzare delle richieste sulla prossima programmazione 2014-2020, in fase di definizione del bilancio, con il curriculum che abbiamo, di fronte a Paesi ben più virtuosi e che non penseranno due volte ad evidenziare come non siamo stati in grado di rispettare patti e programmi ben retribuiti?

CAPITOLO DECIMO

Sempre in ambito comunitario: un commento sul Fiscal Compact

Il Trattato sulla Stabilità firmato dall'Italia e dagli altri partner europei assomiglia più alla firma di un trattato di pace, che da una parte del tavolo vede 25 Paesi dell'Unione e dall'altra l'Euro. Pace fatta, quindi? Sembrerebbe di sì a giudicare dalle dichiarazioni entusiastiche del presidente della Commissione Europea Barroso, convinto che l'accordo stimolerà la crescita, l'occupazione e con esse la fiducia nella moneta unica.

Il Trattato consiste di 16 articoli ma i centri “gravitazionali” sono molti meno, anzi, forse è uno soltanto: il Titolo III, quello che dispone la disciplina del cosiddetto Fiscal Compact, attraverso cui ogni Stato membro si impegna a mantenere il proprio bilancio in perfetto equilibrio o in avanzo, con un deficit strutturale che non deve superare lo 0,5% del Pil. Un anno è il tempo richiesto per uniformarsi alla regola, attraverso disposizioni vincolanti da parte dei contraenti, preferibilmente di natura costituzionale. E vade retro, referendum!

Se non si rispetta il target appena detto, recita il testo, si dovrà provvedere ad attuare un meccanismo di correzione automatica che sani l'inadempimento. E ancora: l'impegno ad abbattere il debito pubblico per la quota eccedente il 60% del Pil, di un ventesimo all'anno!, attraverso un programma di riforme strutturali da dettagliarsi.

Dall'articolato emerge con forza il ruolo che la Commissione Europea, come un novello Tomás de Torquemada, intende assumere nella valutazione se uno Stato membro avrà osservato o no i precetti comunitari emanati: in caso di giudizio negativo non ci toccherebbe l'angolo dietro alla lavagna ma un vero e proprio deferimento alla Corte di Giustizia Europea, che potrà comminare il pagamento di una somma forfettaria (o di una penalità adeguata alla circostanza) pari allo 0,1% del nostro prodotto interno lordo.

Ci attende pertanto qualche bella sudata (fredda), dazio che dobbiamo pagare per un accordo a trazione franco-tedesca, siglato a discapito di ciò che poteva essere la soluzione più credibile, ovvero l'emissione degli Eurobond, oggi ancora incagliati in una discussione piuttosto lenta, pur essendo riconosciuti da tutti, Barroso in testa, quale primo step verso una politica fiscale comune. Da questo orecchio, però, Angela Merkel non ci sente, non ora che oppone dei fieri “nein!” all'iniziativa, adducendo la ragione della mancanza di un processo di integrazione in atto sotto questo profilo. Concordiamo, ma da che parte si comincia allora? Il Trattato non poteva essere l'occasione per gettare basi più concrete per una governance comunitaria? In realtà sappiamo bene quanto in patria la coalizione di Angela, alquanto ortodossa in finanza, la pungoli per fare il contrario, paventando forse qualche gabella in più da pagare per la stabilizzazione economica dell'Unione.

Ovviamente nessun cenno in proposito dalla stampa italiana, né tantomeno dalla politica.

Avanti allora, con questo Trattato che si dà arie da provvedimento europeista demandando ad ogni singolo Stato membro, al suo interno, la soluzione di problematiche che certamente solo statali non sono.