

Umberto Triulzi
30 Anni di Politica di Coesione in Italia: una sfida vinta dalla Pubblica
Amministrazione? °

31 luglio 2018

1. Introduzione

La Commissione europea ha presentato a maggio scorso, nell'ambito della proposta avanzata per il bilancio dell'UE per il periodo 2021-2027 (Quadro Finanziario Pluriennale - Bilancio UE Post 2020), le prime indicazioni sulle risorse da destinare alla Politica di Coesione nel prossimo settennio. A quasi trenta anni dall'avvio dell'intervento straordinario introdotto dall'UE per la riduzione dei divari regionali, appare naturale domandarsi se i risultati di questa politica siano stati significativi nel favorire la convergenza tra i livelli di sviluppo delle varie regioni europee.

Dalle indagini svolte sugli effetti della politica di coesione non emerge un giudizio unanime¹. Alcuni autori confermano gli effetti positivi, altri ritengono che l'impatto sia stato limitato o addirittura nullo. La prima domanda a cui si intende rispondere è se le ragioni e i principi introdotti per la gestione degli interventi strutturali dell'UE e le modifiche apportate successivamente dalla Commissione siano ancora validi in un contesto europeo profondamente mutato, passato da 12 a 28 Paesi membri, e attraversato da profonde crisi non solo di carattere economico. La seconda domanda, più direttamente collegata all'esperienza italiana, è se la politica di coesione abbia contribuito a ridurre i divari di sviluppo delle regioni del Meridione destinatarie della grande parte delle risorse previste nei cinque cicli programmatori che si sono susseguiti sino ad oggi (1989-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020).

Nello studio, dovendo necessariamente restringere il campo di indagine, la politica di coesione viene analizzata attraverso la *performance* del principale attore coinvolto nella programmazione, attuazione e valutazione degli investimenti previsti nei diversi cicli di programmazione: l'Amministrazione pubblica nelle sue diverse articolazioni territoriali (nazionale e regionale). La grande parte degli studi condotti sull'efficacia della politica di coesione è giunta, infatti, alla conclusione che uno dei fattori che maggiormente contribuisce al successo di questa politica è la qualità delle istituzioni pubbliche chiamate a gestirne l'attuazione (Becker 2012; Bouvet – Dall'Erba 2010; Rodriguez-Pose 2013; Rodriguez-Pose, Di Cataldo 2015). Naturalmente vi sono anche altre motivazioni, a cui faremo cenno nel lavoro, che possono spiegare il maggiore o minore successo derivante dall'impiego delle risorse della politica di coesione nei diversi contesti regionali, ma la qualità dell'amministrazione nella gestione delle risorse comunitarie appare un fattore esplicativo fondamentale. La Pubblica Amministrazione italiana, ed in particolare le istituzioni pubbliche responsabili della politica di coesione nelle regioni del Sud, dopo le difficoltà iniziali conseguenti alle nuove regole introdotte con la riforma dei Fondi Strutturali e manifestate principalmente nei primi

° Umberto Triulzi, docente di Politica Economica Europea, Sapienza Università di Roma.

¹ La valutazione dell'impatto della politica di coesione sulla crescita economica e la convergenza è l'oggetto di numerose analisi e studi empirici, svolti non solo dalla Commissione nei suoi Rapporti triennali, ma da molti Istituti di ricerca e singoli esperti (Krugman– Venables 1990; Barro–Sala-i-Martin 1991 e 1995; Leonardi 2005 e 2006; Barca 2009; Pellegrini *et al.* 2013; Polverari *et al.* 2014). La numerosità degli studi empirici dedicati a questo tema è giustificata sia dalla dimensione finanziaria che la politica di coesione ha assunto nel tempo, più di un terzo del bilancio totale dell'Unione Europea è dedicato al suo finanziamento, sia dal numero elevato di settori e attività finanziati dell'UE, e conseguentemente dalla quota consistente di popolazione e territori europei che traggono beneficio da tali risorse.

due cicli di programmazione, hanno sfruttato le opportunità offerte dalle consistenti risorse messe a disposizione dai programmi operativi nazionali e regionali per migliorare la qualità della *governance* e hanno assicurato al personale preposto alla programmazione e valutazione degli interventi finanziati dai programmi comunitari, la formazione e le competenze necessarie a fornire il supporto tecnico ed operativo per la selezione ed attuazione dei progetti di sviluppo locale? E' a queste domande che si cercherà di rispondere nello studio.

2. Motivazioni, principali obiettivi e risultati della Politica di Coesione

Le Motivazioni e gli obiettivi della politica di coesione

Per comprendere l'importanza, ma anche le novità introdotte dalla Politica di coesione, occorre ricordare che la politica regionale dell'Unione Europea si è sviluppata in un arco di tempo che possiamo suddividere in tre diverse fasi temporali. La prima fase è quella che coincide con l'avvio del Trattato di Roma nel 1957 dove nel Preambolo i sei Stati firmatari esprimono la volontà di assicurare l'unità e lo sviluppo armonioso delle loro economie "riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite". All'indirizzo regionalista del Trattato di Roma si contrappone, tuttavia, una politica della Comunità europea che, improntata al principio della libera concorrenza e avversa sostanzialmente agli aiuti di stato (Holland 1977), vede nei benefici derivanti dall'integrazione economica e commerciale i fattori che porteranno alla riduzione delle divergenze tra le regioni europee. La crisi dei primi anni '70, con il diffondersi dei fenomeni di inflazione e stagnazione economica nella grande parte dei paesi avanzati e in via di sviluppo, segna l'insorgere di squilibri consistenti nel mercato europeo, sia dal lato del lavoro, con forte riduzione del numero degli occupati ed incremento dei livelli di disoccupazione strutturale, sia dal lato agricolo e manifatturiero, in particolare nelle regioni caratterizzate dalla presenza di settori industriali e aree agricole in forte declino. L'avvio, sempre in questa prima fase, del Fondo destinato a correggere i principali squilibri regionali, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) istituito nel 1975, segnala una prima modifica della politica regionale anche se l'operato del Fondo manifesta molti limiti per la scarsità delle risorse ad esso assegnate e per l'assenza di un vero coordinamento degli interventi del FERS con gli altri strumenti finanziari della CEE, il Fondo Sociale Europeo (FSE), il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA), la Banca europea per gli investimenti (BEI).

La seconda fase è quella che coincide con l'avvio dell'Atto Unico Europeo nel 1986, da molti ritenuto come una delle modifiche più importanti introdotte nel processo di costruzione dell'UE, che ha portato all'assunzione di obiettivi e strumenti più incisivi per la riduzione dei divari delle regioni meno sviluppate. Le disparità regionali vengono considerate come un impedimento all'approfondimento dell'integrazione economica e, quindi, maggiori risorse devono essere destinate alla politica di coesione. La riforma dei Fondi Strutturali, che verrà realizzata nel 1988 dando vita al primo ciclo di programmazione 1989-1993, prevede un forte incremento e un utilizzo più coordinato delle risorse destinate alla correzione dei principali squilibri regionali e l'introduzione di specifici principi che ne regolano la gestione.

La terza fase inizia con le innovazioni introdotte dal Trattato di Maastricht (1992), che hanno portato a rafforzare la politica di coesione economica e sociale e a farla diventare, insieme al mercato interno europeo e all'Unione economica e monetaria (UEM), una delle priorità fondamentali per l'UE. Viene istituito il Fondo di Coesione per i quattro paesi (Irlanda, Grecia, Spagna e Portogallo) la cui limitata dotazione di infrastrutture nei settori delle comunicazioni e dell'ambiente costituiva un

forte impedimento al rafforzamento della coesione economica e sociale all'interno dell'UE. Con gli allargamenti avvenuti nel 2004 e 2007 e l'uscita di Spagna ed Irlanda (che registravano livelli di reddito superiori alla media europea), ma non della Grecia e del Portogallo che ne fanno ancora parte, la partecipazione al Fondo di coesione è stata estesa ai nuovi Stati membri. Successivamente, con il Trattato di Amsterdam del 1997, si consolida l'attenzione dell'UE alla dimensione sociale dell'integrazione. La politica di coesione viene concepita in questa terza fase sempre più come strumento di attuazione degli obiettivi strategici dell'UE, inizialmente la strategia di Lisbona del 2000 finalizzata a promuovere l'innovazione e accrescere la conoscenza e la competitività, il suo rilancio nel 2005, poi il Trattato di Lisbona del 2007 che propone una politica destinata a promuovere uno "sviluppo territoriale" più equilibrato e sostenibile. Nel ciclo di programmazione 2007-2013, in conseguenza dell'aumentata diversità territoriale determinata dall'ingresso di 13 nuovi Stati membri, con livello di reddito inferiori tra il 40 ed il 70% della media comunitaria, tassi di disoccupazione più alti e dotazioni di infrastrutture inferiori a quelle della grande parte dei paesi dell'UE, le sfide della politica di coesione si fanno ancora più impegnative anche per il diffondersi in Europa, a partire dal 2010, delle conseguenze negative indotte dalla crisi economica e finanziaria scoppiata negli Stati Uniti nel 2007-2008 e diffusasi in tempi rapidi a livello globale. Infine la strategia Europa 2020 basata su una visione di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Con Europa 2020, l'UE si dà una nuova strategia rivolta a realizzare cinque obiettivi prioritari: un forte incremento nel tasso di partecipazione delle persone al mercato del lavoro, un aumento degli investimenti in ricerca e sviluppo (3% del Pil), lotta alla povertà, miglioramento dei sistemi di formazione riducendo il tasso di abbandono scolastico e aumentando l'istruzione universitaria, il perseguimento di obiettivi ambientali (20% riduzione emissioni gas serra, 20% aumento dell'energia rinnovabile, 20% aumento dell'efficienza energetica). Con il quinto periodo di programmazione 2014-2020 l'attenzione della politica di coesione viene rivolta al raggiungimento degli obiettivi della sostenibilità ambientale, alla riduzione delle disparità economiche e dell'esclusione sociale grazie anche ad un approccio integrato delle risorse dei 5 Fondi², l'introduzione di specifiche condizionalità, la sottoscrizione di un Contratto di partenariato con la Commissione con il quale gli Stati membri si impegnano a definire fabbisogni, obiettivi tematici e risultati attesi. Ulteriori novità introdotte in questo quinto ciclo consistono nel rafforzare il coordinamento dei diversi strumenti di finanziamento, integrando i fondi strutturali con quelli di investimento europei (Fondi SIE) e nel porre una forte attenzione ai risultati attraverso l'utilizzo di indicatori in grado di misurare i progressi compiuti, la ricerca di un maggiore coinvolgimento dei partner regionali e locali nelle diverse fasi di programmazione degli interventi finanziati dall'UE, l'introduzione di metodi rigorosi di valutazione dei programmi..

Da quanto sin qui sinteticamente esposto sulle motivazioni e gli obiettivi della politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'UE, emergono due considerazioni di fondo.

La prima è che la politica di coesione nasce in forte ritardo, circa 30 anni dopo l'avvio del processo di integrazione europeo, quando la Commissione avverte l'urgenza di intervenire in modo più efficace e con maggiori risorse finanziarie per ridurre gli impatti negativi indotti dallo sviluppo conseguente al processo di integrazione delle economie europee. Uno sviluppo che ha visto aumentare, e non ridurre, le distanze tra le regioni europee più avanzate e quelle meno favorite e, dunque, interventi necessari a "promuovere uno sviluppo armonico di tutti i territori". Di qui, la necessità di dare alla politica di coesione obiettivi e procedure attuative in grado di affrontare non

² Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE), il Fondo di coesione (FC), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

solo le situazioni di criticità e gli squilibri presenti nelle aree urbane e rurali più emarginate e caratterizzate da un elevato degrado economico-sociale e infrastrutturale, ma anche fare fronte alle trasformazioni che via via avevano interessato la società e le economie europee. Le crisi economiche e finanziarie degli anni '90 e 2000, l'allargamento della membership a Stati con livelli di sviluppo molto distanti dalla media europea, l'emergere di nuovi competitors globali, le nuove sfide indotte dal degrado ambientale, le tensioni emergenti nei paesi confinanti con l'UE finiranno con il creare squilibri e tensioni all'interno dell'Unione, solo in parte compensati dalle risorse investite dalla politica di coesione.

La seconda considerazione è che la politica di coesione ha visto ampliare di molto i suoi ambiti di intervento e ha finito con l'assumere obiettivi che sono andati oltre quelli legati alla riduzione dei divari delle regioni meno sviluppate (*catching up*), caratterizzandosi in tal modo come uno strumento di intervento utilizzabile per una molteplicità di obiettivi e di politiche (Manzella 2010). L'introduzione di nuovi regolamenti e nuovi obiettivi all'avvio di ogni ciclo programmatico e la trasformazione della politica di coesione da una politica regionale sostanzialmente redistributiva ad una politica che prevede una *governance* multilivello finalizzata ad accrescere la competitività dei territori e ad assistere le regioni in ritardo di sviluppo nell'affrontare le sfide indotte dalla globalizzazione ha rappresentato un ulteriore elemento di complessità della politica di coesione, oltre a sollevare problemi di non facile soluzione nel raccordare gli obiettivi e le politiche nazionali e regionali con le politiche europee. Ne sono una evidenza i ritardi osservati nella realizzazione degli interventi previsti nei diversi cicli di programmazione, la difficile integrazione dei principi della politica di coesione con le procedure amministrative e contabili delle regioni e degli Enti locali, l'introduzione di nuovi obiettivi per le aree rurali, per le regioni a bassa intensità demografica, per le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna. L'introduzione nell'ultimo ciclo di programmazione (2014-2020) di principi di condizionalità (*ex ante, ex post, macroeconomica*), che gli Stati membri devono soddisfare pena la sospensione da parte della Commissione dei pagamenti, e di incentivi da erogare (è la riserva di efficacia e di efficienza che ammonta al 6 per cento delle risorse complessive destinate ad ogni Stato membro) solo dopo la verifica del raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali fissati dai programmi finanziati dai fondi SIE, pongono problemi di opportunità e difficoltà di misurazione delle performance nella spesa delle amministrazioni che presentano dubbi interpretativi e criticità non ancora risolti. Un complesso di nuovi obiettivi e regole di non facile attuazione e che presuppongono l'esistenza di apparati istituzionali, sia nazionali che regionali, che operano con efficienza ed efficacia nei territori (Bellomo 2014).

I Principi e le regole della politica di coesione

Per dare concretezza all'obiettivo della riduzione dei divari regionali l'UE introduce nel 1988 una riforma sostanziale dei principi che regolano la gestione della politica di coesione che porterà non solo a rimuovere grande parte degli ostacoli che avevano impedito di dare maggiore incisività alle politiche regionali e sociali dell'Unione ma anche a triplicare le risorse europee destinate a finanziare gli interventi a favore delle regioni più svantaggiate.

E' da qui che occorre partire per comprendere la profondità delle innovazioni introdotte con la riforma del 1988: aumento delle risorse comunitarie a disposizione (inizialmente il 25% del bilancio della Commissione, oggi oltre 35%) e partecipazione degli Stati membri al finanziamento delle risorse previste dalla politica di coesione (cofinanziamento); concentrazione degli interventi su un numero limitato di aree e obiettivi (concentrazione geografica, tematica, finanziaria); complementarietà e concertazione dell'azione della Commissione con le autorità nazionali e

regionali competenti (partnership); non sostituibilità della spesa nazionale con le risorse dei fondi (addizionalità); attivazione di un programma pluriennale di azioni che definisce le priorità di sviluppo, gli assi prioritari, i mezzi finanziari e gli interventi previsti (programmazione).

A partire dal 1989, la prima fase di avvio della politica di coesione, i Paesi destinatari delle risorse europee si sono dovuti confrontare con regole e metodi di gestione di grande complessità e non facilmente assimilabili nelle procedure amministrative e contabili di regioni con esperienze di *governance* e tradizioni molto diverse tra di loro e con situazioni di sottosviluppo, sia in campo economico e sociale, che non potevano essere affrontate né tanto meno risolte con politiche caratterizzate da obiettivi e strumenti d'intervento difficilmente adattabili a contesti regionali e locali molto diversi tra di loro. Il primo vero problema della politica di coesione, esploso successivamente con l'allargamento a Paesi caratterizzati da profonde divergenze nei livelli di sviluppo, è stato affrontare la "diversità" delle condizioni di partenza delle regioni in ritardo di sviluppo. Il rispetto delle nuove regole, unitamente alle maggiori risorse destinate alle regioni divergenti dalla media europea, avrebbe favorito, nell'ottica della Commissione, l'attuazione di azioni in grado di incidere sui fattori di sottosviluppo presenti in queste aree e, quindi, accelerato il loro processo di convergenza verso le regioni più evolute.

L'introduzione di principi comuni per la gestione delle risorse dei Fondi era, dunque, una condizione necessaria per passare da politiche regionali qualitativamente e quantitativamente limitate e scarsamente coordinate con le politiche nazionali ed europee ad una politica di coesione che vedeva nell'arretratezza delle regioni dei 12 Stati membri e nel loro sviluppo asimmetrico un ostacolo alla realizzazione degli obiettivi che la Comunità europea, consapevole dei ritardi accumulati nel raggiungimento dei traguardi fissati dal Trattato di Roma (Libro Bianco sul completamento del mercato unico 1985), si era posta con l'approvazione dell'Atto Unico Europeo. Una condizione necessaria ma non sufficiente, come vedremo nel commentare i risultati della politica di coesione, a garantire a tutte le regioni in ritardo di sviluppo percorsi di successo nel ridurre le distanze dalle regioni più sviluppate.

I principi di base introdotti per guidare le politiche dell'Unione sono stati, nei diversi cicli di programmazione dei fondi, successivamente rivisti. Nuovi obiettivi sono stati introdotti per fare fronte alle modifiche intervenute nelle condizioni economiche e sociali degli Stati membri, sono state apportate semplificazioni alle procedure di gestione dei fondi per tenere conto delle difficoltà incontrate dalla singole Amministrazioni, si è data maggiore attenzione al raccordo tra obiettivi e risultati migliorando i sistemi di valutazione dell'efficacia degli interventi da realizzare, si è data priorità all'analisi dei contesti territoriali per meglio rispondere alle esigenze e alle aspettative delle comunità locali (Barca 2012).

Nonostante le numerose modifiche introdotte dai regolamenti comunitari per rafforzare il ruolo e le responsabilità dello Stato e delle Regioni nella gestione e nel controllo della politica di coesione e per semplificarne le procedure di attuazione, si può sostenere che la struttura portante dei fondi strutturali sia rimasta sostanzialmente inalterata nelle sue caratteristiche complessive. I ritardi che alcune amministrazioni, sia a livello nazionale che locale, hanno manifestato nel recepire e implementare i regolamenti della Commissione e, soprattutto, le difficoltà economiche attraversate dai singoli Paesi membri, così come avvenuto negli anni '90 e nell'ultimo ciclo 2007-2013 in conseguenza della crisi, hanno accentuato la ricerca di soluzioni, sia per il controllo formale delle regole contabili che per l'accelerazione dei livelli di spesa (onde evitare la restituzione delle risorse assegnate), che hanno portato ad un sistema di gestione della politica di coesione che resta lontana

dal raggiungimento degli obiettivi di efficienza economica e distributiva perseguiti dalla Commissione³.

I risultati raggiunti

La letteratura di riferimento sugli effetti della politica di coesione, si è detto, è ampia e le verifiche empiriche non portano a conclusioni univoche in quanto l'impatto sulle economie delle regioni più arretrate presenta una forte variabilità dovuta a fattori diversi: le condizioni di arretratezza del tessuto economico e sociale dell'area presa a riferimento, la qualità degli assetti istituzionali di governo della politica di coesione (sia a livello nazionale che locale), le condizioni macroeconomiche esterne alla regione prevalenti nei diversi cicli di programmazione (squilibri monetari e commerciali globali, crisi economiche e finanziarie internazionali ecc.), il coordinamento delle politiche regionali con le politiche nazionali ed europee. L'impatto di questi fenomeni non è facile da accertare e quindi non è evidente quanto i cambiamenti indotti nel tessuto regionale siano da imputare alla politica di coesione o a questi fattori.

Le motivazioni che spiegano la divergenza nei risultati delle analisi svolte sull'efficacia della politica di coesione sono da attribuire anche ad altri elementi. Le analisi empiriche fanno riferimento a finalità e criteri di indagine molto differenti tra di loro, come lo studio dei risultati di un programma rispetto agli obiettivi fissati per il ciclo di programmazione, la valutazione di uno o più specifici progetti di investimento strategici, l'analisi dei processi e delle procedure adottate per l'attuazione dei Fondi o altre indagini volte a valutare l'efficacia di singoli interventi. Si tratta di studi che ricorrono a strumenti metodologici diversi e, di conseguenza, i risultati non sono tra loro confrontabili. Sostanzialmente le principali metodologie applicate per l'analisi della politica di coesione si basano su quattro diverse tecniche di valutazione: i modelli macroeconomici, le analisi di regressione, gli studi microeconomici e i casi di studio, ognuno dei quali presenta sia elementi di forza che di debolezza (Polverari et al. 2014). Queste indagini richiedono la disponibilità di un volume elevato di dati settorialmente dettagliati, disaggregati a livello dei territori presi in esame e comparabili tra Paesi. Non disponendo in misura sufficiente di tali informazioni, gli analisti devono ricorrere a dati settoriali e regionali qualitativamente non sempre omogenei, non sufficientemente disaggregati per settori e aree territoriali o riguardanti periodi di tempo troppo limitati per ricavarne elementi di policy. Di conseguenza, i risultati a cui pervengono non solo divergono, ma non possono essere oggetto di confronto (Triulzi 2016).

La Commissione, nella 6° Relazione sulla politica di coesione, riporta i risultati, sia di medio che di lungo periodo, di uno studio macroeconomico sull'impatto potenziale dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione negli Stati membri principali beneficiari del supporto finanziario dell'UE, nei periodi di programmazione 2000-2006 e 2010-2013 (Varga – Veld 2011). Dallo studio emerge che la politica di coesione 2000-2006 ha avuto un impatto positivo sul Pil degli Stati membri in questione, con punte medie più elevate per la Lettonia (1,8), il Portogallo (1,6), la Grecia (1,3). Sempre per lo stesso periodo, il modello stima una crescita dell'occupazione dell'0,5% per la Lituania e il Portogallo e dello 0,3% in Polonia, Lettonia e Spagna. Gli effetti di impatto della politica di coesione risultano più elevati se si guarda al lungo periodo (2015), in conseguenza dell'accumularsi di fenomeni positivi

³ Critiche sono state avanzate anche alle modalità con le quali la Commissione individua le disparità regionali per l'assegnazione delle risorse dei fondi, principalmente attraverso i livelli di Pil pro capite e di disoccupazione (Stiglitz, Sen, Fitoussi 2009). Nonostante negli ultimi due cicli sia stata data maggiore attenzione ad altri aspetti rilevanti dello sviluppo, come l'ambiente, la povertà, l'esclusione sociale, la disuguaglianza, la classificazione delle regioni ammissibili al finanziamento delle risorse della politica di coesione avviene ancora con riferimento al Pil pro capite.

indotti dall'aumento della produttività e dal rafforzamento della competitività nei Paesi beneficiari degli aiuti.

Nel periodo 2007-2013, l'effetto medio sulla crescita del Pil è di poco superiore ai valori registrati nel periodo 2000-2006: 2,1 per la Lettonia, 1,8 per la Lituania, 1,7 per la Polonia. Effetti positivi sul Pil sono registrati anche per la Spagna, per la Grecia e per il Portogallo, mentre per quanto riguarda l'occupazione l'impatto maggiore si osserva in Lituania (1,3), Lettonia (0,8) e in Polonia (0,8). L'effetto a lungo termine (2022) sul Pil e sull'occupazione risulta, per l'impatto positivo degli investimenti sulla produttività, ancora più elevato.

Una metodologia che sembra dare risultati più rigorosi sull'efficacia della politica di coesione, è la valutazione d'impatto controfattuale. Questa metodologia, applicata sino ad ora a un numero molto limitato di valutazioni dei programmi FESR e FSE, anche per la carenza di dati statistici adeguati, confronta la situazione di un gruppo di beneficiari dei contributi UE con la situazione di un «gruppo di controllo» con caratteristiche simili al primo gruppo, ma che non ha percepito contributi, in modo da valutare l'effetto netto dell'intervento. Non tutti gli interventi finanziati con i Fondi strutturali possono essere oggetto di una analisi controfattuale. Per esempio, per la valutazione degli investimenti in infrastrutture è più indicata l'analisi costi-benefici, mentre per l'analisi delle misure di sostegno alle comunità locali, il ricorso a specifici e ben strutturati casi di studio può portare a una più attenta valutazione dei risultati attesi. Il ricorso a questa tecnica di valutazione è, tuttavia, in costante aumento per il crescente interesse della Commissione e degli Stati membri a dare maggiore attenzione ai risultati delle politiche attivate a livello europeo nell'intento di migliorarne l'efficacia⁴. Risultati interessanti emergono da analisi controfattuali condotte nel periodo 2007-2013 su interventi del FESR a sostegno dell'imprenditorialità (Commissione europea 2014). L'assistenza alle imprese ha prodotto risultati positivi, in termini di crescita dell'occupazione e modernizzazione del settore, in Germania, Portogallo, Regno Unito e Ungheria. In Italia, il sostegno all'imprenditorialità ha dato risultati significativi per le PMI ma non per le grandi aziende; in Finlandia, Slovenia, Polonia e Lettonia questa misura non sembra avere prodotto effetti rilevanti sulla crescita delle aziende

Un ultimo commento riguarda l'impatto della recente crisi economica e finanziaria sulle dinamiche di crescita delle regioni europee. Se, infatti, prima della crisi, le disparità regionali in termini di Pil pro capite si sono ridotte, e con ritmi elevati almeno per tutte le regioni dei 13 nuovi Stati membri, ad eccezione di Malta (Commissione europea, Settima relazione sulla politica di coesione 2017), nel periodo 2008-2015 i divari regionali hanno ripreso a crescere. Le regioni greche, in particolare, sono quelle dove la riduzione della crescita è stata maggiore ma scostamenti dalla media europea hanno interessato anche le regioni portoghesi, spagnole ed italiane. Sempre in questo periodo i tassi di crescita risultati più dinamici rispetto alla media europea si sono registrati nelle regioni meno sviluppate dell'UE-13 e nelle regioni in transizione dei paesi moderatamente sviluppati. Tra le motivazioni che hanno portato all'interruzione intervenuta nel processo di convergenza vi sono quelle legate al mercato del lavoro. I dati relativi ai tassi di occupazione e di disoccupazione evidenziano, infatti, dinamiche per il periodo successivo al 2008, divergenti rispetto al periodo 2000-2007. Mentre nel periodo pre-crisi le divergenze regionali relative a questi due indicatori si sono ridotte, negli anni successivi, e in particolare nelle regioni del Sud Europa, sono tornate a crescere.

⁴ Da un'analisi controfattuale effettuata per valutare l'impatto della politica regionale europea nell'UE-15 nel periodo 1995-2006 sono emersi risultati interessanti sugli effetti indotti sulla crescita delle regioni (Pellegrini *et al.* 2013). Le stime prodotte da questa analisi portano alla conclusione che la politica di coesione europea contribuisce alla riduzione dei divari regionali, ma in misura molto limitata. Nelle regioni dell'Obiettivo1, l'impatto annuale della politica regionale sulla crescita del Pil *pro capite* è stato stimato intorno a 0,6-0,9 punti percentuali, il che corrisponde a un impatto complessivo sul Pil pro capite nel periodo 1995-2006 del 7-10%. Nella Sesta Relazione sulla coesione della Commissione sono riportati i risultati di indagini che hanno portato a valutare gli interventi del FESR e del FSE in alcune aree strategiche regionali.

Tra il 2008 e il 2015, l'aumento della disoccupazione è avvenuto in 227 su 277 regioni dell'UE. Nel 2008 le regioni con un tasso di disoccupazione superiore al 20% erano cinque, nel 2016 sono salite a 32 (Commissione europea 2016). Se si osservano i dati relativi alla disoccupazione giovanile, superiore al 23% della forza lavoro in oltre metà delle regioni, ma anche i dati relativi al numero delle persone a rischio di povertà ed esclusione sociale, i risultati della politica di coesione sociale appaiono, specialmente per le regioni rurali colpite più duramente rispetto a quelle urbane, ancora più negativi.

3. Politica di coesione e Pubblica Amministrazione: i ritardi dell'Italia

L'ingresso della politica di coesione nell'attuazione degli interventi promossi, sia a livello centrale che regionale, per lo sviluppo dei territori caratterizzati da endemiche situazioni di vulnerabilità economica e sociale e da sfavorevoli dotazioni infrastrutturali, ha da sempre rappresentato un problema per l'Amministrazione italiana. Ne sono evidenza i ritardi che tradizionalmente vengono denunciati nella spesa dei fondi assegnati, le richieste di proroghe per l'utilizzo delle risorse comunitarie, la frammentazione degli interventi in una moltitudine di progetti e soggetti con limitate capacità di coordinamento delle attività sui territori, i dirottamenti delle risorse (per evitare i rischi del disimpegno automatico) verso obiettivi "diversi" da quelli prefissati dai programmi di spesa, le osservazioni specifiche che di volta in volta la Commissione ha rivolto all'Italia, con riferimento in particolare ai problemi sollevati dall'attuazione degli interventi nelle regioni del Sud del Paese. Questi rilievi, inizialmente giustificabili per l'ampiezza delle innovazioni introdotte dalla riforma dei fondi strutturali ed in parte anche comprensibili data la complessità delle procedure richieste per una corretta gestione delle risorse dei fondi europei, non sono diminuiti nel tempo tanto da collocare l'Italia tra gli Stati membri meno capaci di utilizzare in modo proficuo le risorse assegnate dalla politica di coesione.

Le cause alla base delle difficoltà e dei ritardi nell'utilizzazione dei fondi sono numerose, di diversa origine e riguardano tutti gli attori che a vario titolo, a livello delle Amministrazioni centrali e locali, partecipano al processo di attuazione dei programmi comunitari. Se nella fase iniziale, mi riferisco ai primi due cicli di programmazione 1989-93 e 1994-2000, è ragionevole ritenere, così come d'altronde ha evidenziato la stessa Commissione, che le difficoltà incontrate da tutte le amministrazioni dei paesi beneficiari erano da imputare principalmente alle difficoltà di adattamento ai principi e alle regole introdotti dalla riforma, e dunque ad una scarsa capacità di programmazione delle istituzioni pubbliche coinvolte (nella selezione, attuazione e valutazione dei progetti) e alla complessità delle procedure di finanziamento, appare meno comprensibile che nei cicli successivi, pur tenendo conto del mutato quadro economico internazionale ed europeo e delle modifiche introdotte dalla Commissione nei regolamenti attuativi dei fondi, il nostro Paese deve affrontare ancora problemi e ritardi che gli altri paesi beneficiari sembrano avere risolto.

Questa considerazione appare tanto più sconcertante nella situazione odierna nella quale l'Italia chiede all'UE di potere disporre di più risorse finanziarie da investire per lo sviluppo e per l'attuazione delle riforme, reperibili attraverso faticose mediazioni del governo con la Commissione per ottenere scostamenti minimi del disavanzo annuale (0,2-0,4 punti percentuali di Pil) rispetto agli impegni assunti, mentre poca attenzione è data al fatto che il Paese non spende, o spende male, le risorse che riceve dall'Europa attraverso la politica di coesione. Si tratta, peraltro, di risorse ingenti. Se guardiamo agli ultimi due cicli, le risorse complessive assegnate dai Fondi strutturali UE all'Italia, comprensive del cofinanziamento nazionale, ammontano per il periodo 2007-2013 a 45,7 miliardi

di euro (a 89 miliardi se si considerano anche le risorse assegnate al Fondo per lo Sviluppo e la Coesione e al Piano di Azione per la Coesione), e un importo ancora maggiore per il periodo 2014-2020, 76 miliardi di euro (140,6 miliardi di euro per tutti e tre i Fondi) (OpenCoesione, 2018). Risorse risultate fondamentali per attenuare la forte contrazione degli investimenti intervenuta sia nel settore pubblico che privato a causa del rallentamento della crescita conseguente alla crisi economico-finanziaria.

Ma vediamo più in dettaglio alcune delle cause delle difficoltà che persistono tuttora nella capacità di utilizzo delle risorse da parte della Pubblica Amministrazione e del loro scarso impatto sulle regioni del Mezzogiorno.

Nel volume sulle politiche economiche dell'UE (Triulzi 2016), prendendo spunto dai risultati di uno studio sui fondi strutturali prodotto da Viesti e Longo (2014), ho accennato ad alcune motivazioni che mi sembra conservino tutta la loro validità. La prima motivazione è collegabile a ragioni di carattere politico più che economiche. L'utilizzo delle risorse della politica di coesione sembra, infatti, rispondere più a una visione di breve periodo, i vantaggi immediati che la realizzazione dell'iniziativa può portare ai politici locali e ai loro sostenitori (nella costruzione di una infrastruttura, nella realizzazione di interventi a favore delle imprese, nella produzione di servizi sociali per la popolazione ecc.), che non a una visione strategica di più lungo periodo che guarda ai fabbisogni dell'intera popolazione e alla sostenibilità nel tempo degli investimenti, cercando anche il necessario raccordo con le politiche nazionali. Se manca l'elemento di continuità degli interventi decisi dai governi locali e se le opere pubbliche realizzate o i servizi attivati non sono mantenuti e gestiti nel tempo in modo efficiente, specie per le opere che hanno per loro natura un impatto su più regioni o sull'intero Paese (le infrastrutture di trasporto, le reti di comunicazione, i progetti di innovazione tecnologica), per consentire che la fruizione dei benefici prodotti da queste iniziative si prolunghi nel lungo periodo, l'impatto dei fondi risulta inevitabilmente più contenuto. A ciò si deve aggiungere che le diverse fasi in cui si articola l'attività di programmazione dei documenti nazionali e regionali da sottoporre alla valutazione ed approvazione della Commissione (con riferimento all'ultimo ciclo, Quadro Strategico Comune, Accordo di Partenariato, Programmi Operativi Nazionali e Regionali⁵) richiedono tempi di elaborazione molto lunghi e conseguentemente forti ritardi nelle decisioni politiche da assumere.

Una seconda motivazione riguarda la numerosità degli interventi presi a riferimento dai fondi strutturali. La lettura dei programmi operativi, sia nazionali che regionali, presentati nei diversi cicli di programmazione dà evidenza dell'estensione dei settori e degli ambiti di intervento considerati dalla politica regionale. Con riferimento al ciclo 2007-2013 i progetti previsti dai Programmi Operativi, sia Nazionali che Regionali, ammontano ad oltre 900.000 (OpenCoesione 2018) ed un numero altrettanto rilevante è previsto nei Programmi Operativi del ciclo 2014-2020. Una dimensione così estesa degli interventi richiede una organizzazione amministrativa capace e in grado di fare fronte ai numerosi impegni che ogni singolo progetto necessita, a partire dai tempi

⁵ Il Quadro Strategico Comune è l'insieme di disposizioni che fornisce a tutti gli Stati membri gli "orientamenti strategici per agevolare il processo di programmazione e il coordinamento settoriale e territoriale degli interventi dell'Unione nel quadro dei fondi SIE con altre politiche e strumenti pertinenti dell'Unione". L'Accordo di partenariato è il documento che definisce la strategia e le priorità di intervento di ogni Stato membro, nonché le modalità di impiego dei fondi europei strutturali (Fondi SIE), con l'obiettivo di perseguire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Il documento risultato di un partenariato multi-livello (istituzionale, economico, sociale e della società civile), viene approvato dalla Commissione Europea in seguito a un percorso di valutazione e dialogo con lo Stato interessato: una volta approvato, l'Accordo definisce "gli impegni" tra le parti. Sulla base dei contenuti fissati dall'Accordo, sono definiti i Programmi Operativi, regionali e nazionali. Regolamento (UE) 1303/2013.

lunghi richiesti per l'espletamento dei bandi e l'aggiudicazione delle gare e dai non pochi adempimenti connessi alla gestione delle risorse comunitarie. Questo avviene nonostante la Commissione, a partire dal terzo e quarto ciclo di programmazione, abbia richiamato gli Stati membri e le regioni alla necessità di ridurre il numero degli obiettivi e, conseguentemente, il numero degli interventi da realizzare nei territori della coesione. La numerosità dei progetti di intervento finanziati dalla politica di coesione è anche alla base dell'appesantimento della macchina amministrativa e, di qui, i ritardi nella realizzazione dei programmi di spesa.

Da questo punto di vista, le regioni italiane, e in particolare quelle del Mezzogiorno, sono tra le regioni europee che presentano i maggiori ritardi nella realizzazione delle iniziative previste dai fondi strutturali, con conseguenze non indifferenti sulla rendicontazione delle spese effettuate e sulla capacità di tiraggio delle risorse dell'UE. E' questo uno dei motivi che spiega il ricorso sempre più frequente operato dalle regioni, ma anche dalle autorità centrali, alla certificazione di spese sostenute con risorse non dei Fondi strutturali, specie in relazione alle grandi opere infrastrutturali o, comunque, a progetti che necessitano di tempi di realizzazione più lunghi⁶. Il ricorso a progetti "retrospettivi" (o progetti-sponda), se pure giustificato dall'obiettivo di evitare il disimpegno automatico dei fondi, è avvenuto a scapito della verifica sulla rispondenza degli interventi agli obiettivi tematici e geografici fissati dalla Commissione e sulla qualità che occorre, comunque, assicurare seguendo le procedure (progettazione, valutazione, monitoraggio) previste dai regolamenti comunitari.

Una terza motivazione riguarda la qualità dell'amministrazione pubblica, elemento essenziale per assicurare una programmazione adeguata e una gestione efficiente dei progetti. Gli studi di valutazione della politica di coesione hanno evidenziato, tra i fattori che influiscono sull'efficacia di questa politica, la presenza di istituzioni funzionanti, politiche nazionali adeguate e livelli elevati di efficienza nella pubblica amministrazione. Le regioni che hanno saputo recuperare il loro ritardo sviluppando prassi amministrative, capacità organizzative e competenze professionali necessarie a interagire, sia con la Commissione che con le autorità nazionali e gli operatori locali, sono anche le regioni che hanno registrato i maggiori successi in termini di convergenza economica. Esempio è il caso dell'Irlanda che, grazie anche ad interventi significativi attivati per la formazione interna di capitale umano, ha creato le condizioni per ridare competitività al suo sistema produttivo: il reddito pro capite è passato dal 64 per cento rispetto alla media comunitaria nel 1989 ad oltre il 140 per cento nel 2010. Risultati altrettanto positivi sono stati ottenuti dalla Spagna e dalla Germania (Commissione europea, Sesta Relazione sulla politica di coesione economica, sociale e territoriale, 2016). Le regioni che, al contrario, non hanno saputo sfruttare le opportunità derivanti dalle maggiori risorse messe a disposizione dall'UE con la politica di coesione e dagli Stati membri per la parte di cofinanziamento, hanno registrato dinamiche di crescita inferiori alla media comunitaria. Tutte le regioni italiane più sviluppate, e non solo quelle del Sud d'Italia che continuano a percepire la parte più consistente delle risorse europee, sono oggi interessate dalla politica di coesione alla quale ricorrono per circa un terzo delle risorse comunitarie per destinarle allo sviluppo delle imprese, agli investimenti in istruzione, nelle nuove tecnologie e nella ricerca. Gestire i fondi strutturali richiede elevate competenze professionali e, forse, troppa attenzione è stata dedicata a cercare competenze "esterne" alle amministrazioni pubbliche, oggi fruibili principalmente attraverso il ricorso all'assistenza tecnica fornita da società di consulenza, più che investire nel

⁶ Per le opere che richiedono investimenti superiori ai 50 milioni di euro, come nel caso degli interventi delle Ferrovie o dell'ANAS, l'Agenzia per la coesione territoriale stima tempi di attuazione superiori ai 10 anni, oltre dunque il periodo previsto dal ciclo di programmazione.

rafforzare la qualità della loro *governance*, migliorando la professionalità e la qualificazione del personale chiamato a gestire le tematiche dello sviluppo locale, favorendo la crescita delle competenze richieste dai processi di ammodernamento e ristrutturazione delle istituzioni nazionali e regionali responsabili dei programmi comunitari, coinvolgendo nel modo più ampio possibile, in tutte le fasi di attuazione della politica di coesione, i cittadini e la società civile. La programmazione dei fondi strutturali è un processo decisionale che, per il principio di sussidiarietà, deve partire sempre più dal basso, dalla individuazione dei fabbisogni del territorio e delle opportunità da valorizzare attraverso il ricorso alle risorse europee. È un processo che deve coinvolgere tutti gli attori dei Fondi, rafforzare le competenze amministrative ma, anche, contribuire, a formare, partendo in particolare dalle nuove generazioni, profili professionali e tecnici rispondenti alla domanda di lavoro qualificato proveniente dalle imprese produttive e dai servizi. Progressi concreti in questa direzione sono stati realizzati in molte regioni italiane grazie anche alle ingenti risorse assegnate dai fondi strutturali alla formazione sistematica, e spesso obbligatoria, del personale amministrativo, allo sviluppo di iniziative di e-learning, reti di conoscenze e condivisione di buone prassi per il potenziamento delle capacità amministrative delle autorità responsabili dei programmi. Molto resta ancora da fare, oltre alla semplificazione delle procedure e alla riduzione dei molteplici soggetti istituzionali coinvolti nell'attuazione dei programmi comunitari, per migliorare la capacità decisionale e di controllo delle amministrazioni locali.

Ulteriori elementi di riflessione sulle modalità di attuazione dei programmi operativi nascono dalle innovazioni più recenti, non sempre migliorative, introdotte dalle autorità nazionali negli ultimi due cicli di programmazione. Un primo elemento di riflessione è dato dalle decisioni assunte dalle autorità di governo nel 2011 e nel 2013 nel tentativo di velocizzare la spesa, specie quella in conto capitale, e al tempo stesso dare unitarietà finanziaria e programmatica all'insieme delle risorse nazionali destinate al riequilibrio economico e sociale delle aree sottoutilizzate. Con la decisione del 2011 il Fondo introdotto nel 2003 per le aree sottoutilizzate (FAS) viene sostituito dal Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) le cui risorse sono destinate a finanziare, garantendone l'articolazione temporale e la complementarità con la programmazione dei fondi strutturali, progetti strategici, sia infrastrutturali che immateriali, in ambito nazionale, regionale ed interregionale. Sempre nel 2011 una seconda decisione ha riguardato, in una situazione emergenziale determinata dal basso livello di spesa maturato ad un anno dalla scadenza del ciclo di programmazione 2007-2013 e dalla richiesta di riprogrammazione dei fondi per la ridotta capacità di cofinanziamento nazionale e regionale, lo spostamento di un volume imponente di risorse (13,4 miliardi di euro) nel Piano di azione e coesione (PAC) per il Sud con lo scopo di rilanciare i programmi in forte ritardo concentrando le risorse su azioni prioritarie. Nel tempo le risorse destinate alla PAC hanno subito modifiche rilevanti, con conseguente riduzione netta degli investimenti diretti al Sud, sia per le riprogrammazioni attuate dalle Amministrazioni titolari dei fondi (Ministeri e Regioni), sia per il dirottamento attuato *ope legis* nel 2015 di 4,5 miliardi di euro a favore di interventi di promozione dell'occupazione e dell'inclusione sociale. Una terza decisione presa nel 2013 è stata l'istituzione dell'Agazia per la coesione territoriale (ACT) con l'obiettivo di fornire un supporto tecnico alle attività di monitoraggio e verifica degli investimenti delle Amministrazioni centrali e regionali titolari di Programmi Operativi.

Dall'insieme di queste decisioni, che nascono tutte all'esigenza di superare le difficoltà di spesa incontrate dalle amministrazioni centrali e regionali, ma a cui occorre aggiungere anche i vincoli di bilancio rappresentati dal Patto di stabilità interno che ha condizionato fortemente il reperimento delle risorse per il cofinanziamento nazionale dei programmi europei, appare evidente l'emergere

di un sistema decisionale pubblico caratterizzato da sovrapposizioni di ruoli e competenze e non ancora pervenuto ad un disegno organico e unitario per la gestione dei programmi comunitari. I tentativi di accelerazione della spesa attivati soprattutto per il recupero delle risorse non spese nel ciclo di programmazione 2007-2013 sono la testimonianza di interventi che si sono resi necessari per superare le difficoltà di una programmazione che è rimasta quantitativamente frammentata in una miriade di progetti a scarso impatto sullo sviluppo locale (Crescenzi, Fratesi, Monastiriotis, 2017) e incapace di fornire un indirizzo strategico e un coordinamento qualitativo nell'attuazione delle politiche di sviluppo regionale. Il ricorso alla riprogrammazione dei fondi, in particolare nelle regioni a maggiore rischio di disimpegno, e il loro utilizzo in progetti con maggiori velocità di spesa, spesso non inclusi nei programmi comunitari, ha di fatto sottratto risorse ai territori che presentano i maggiori ritardi economici e strutturali. Si interviene, dunque, per affrontare l'emergenza ma non si superano i vincoli e i condizionamenti rappresentati da un sistema amministrativo decisionale che andrebbe ridisegnato e dotato di più avanzate competenze non solo a livello regionale ma anche (e soprattutto) a livello centrale. A due anni dal termine del quinto ciclo di programmazione 2014-2020, le difficoltà di gestione dei Fondi strutturali europei non sono superate e non si ha evidenza di miglioramenti significativi apportati alla capacità di spesa delle amministrazioni e alla qualità degli interventi da realizzare⁷. Il Meridione, in particolare, resta un'area che complessivamente registra una crescita pari ad un terzo di quella del Nord d'Italia e la sottrazione di risorse nelle Regioni in ritardo di sviluppo con il taglio dei fondi a loro destinati, avvenuto attraverso la riduzione del cofinanziamento nazionale ai fondi strutturali (facendo venire meno anche uno dei principi di base dei fondi europei, l'addizionalità delle risorse nazionali), non può essere considerata la soluzione perché sono le imprese e le popolazioni che abitano in questi territori e che da tempo vivono in condizioni di grande difficoltà che ne subiscono tutte le conseguenze negative.

4. Conclusioni

La politica di coesione resta uno degli strumenti principali di intervento dell'UE per ridurre le divergenze tra le regioni europee. Inizialmente immaginata come politica indirizzata prevalentemente a finanziare interventi nelle regioni più distanti dalla media europea, nel tempo ha assunto obiettivi e aree di intervento che interessano tutte le regioni degli Stati membri. L'analisi qui svolta ha messo in evidenza le complessità degli strumenti attuativi della politica di coesione e le difficoltà che le amministrazioni centrali e regionali presentano nella gestione e nella rendicontazione delle spese inerenti le iniziative finanziate dai fondi strutturali. Gli studi condotti sull'impatto e sull'efficacia della politica di coesione non portano a conclusioni univoche. Le verifiche empiriche evidenziano un impatto generalmente contenuto, se pure positivo, sulla crescita delle economie regionali, ma fortemente differenziato a seconda dei territori, della qualità degli assetti istituzionali presenti nella regione, dei cicli di programmazione presi in esame (iFEL, 2017). Studi più approfonditi e sistemi di valutazione più sofisticati (le analisi controfattuali) si rendono necessari per giungere ad indagini più accurate sugli effetti della politica di coesione.

⁷ Si ricorda che nel periodo di programmazione 2014-2020 è stata introdotta una nuova regola per il disimpegno automatico dei Fondi SIE a partire dal 2015. Se i Ministeri e le Regioni responsabili dei Programmi operativi a tre anni dall'impegno di spesa assunto in bilancio (N+3) non presentano regolare richiesta di rimborso delle spese sostenute e certificate alla Commissione scatta il disimpegno automatico, cioè la perdita relativa alla quota di finanziamento assegnata. Tra i Programmi nazionali con maggiore ritardo nella spesa troviamo i Pon "Legalità" del Ministero dell'Interno, "Ricerca e Innovazione" del MIUR, "Governance" e "Città Metropolitane" dell'Agenzia per la Coesione. Tra i Programmi delle Regioni meno sviluppate i Por FESR della Campania e Sicilia e per le Regioni più sviluppate i POR FESR Lazio, Veneto, Umbria, Valle d'Aosta, Bolzano e Trento.

L'analisi effettuata sull'attuazione della politica di coesione nelle regioni italiane ha messo in evidenza alcune delle cause che possono motivare i risultati dello scarso impatto prodotto dai programmi comunitari, in particolare nelle regioni del Meridione. L'assenza di una visione strategica di lungo periodo, la frammentazione delle risorse in un numero eccessivo di interventi, la carenza di personale con competenze e tecniche di valutazione adeguate in grado di selezionare, nella fase di programmazione e attuazione dei programmi operativi, gli interventi a maggiore impatto sullo sviluppo regionale o locale sono tra i motivi principali che hanno influito sulla qualità della spesa e sui ritardi evidenziati nella capacità di spendere e certificare gli interventi finanziati dai fondi.

A conclusione dello studio, anche nell'intento di attenuare alcuni rilievi critici emersi sull'efficacia della politica di coesione, si avanzano le seguenti considerazioni. Nel valutare l'efficacia della politica di coesione a livello regionale non si può non tener conto dell'impatto certamente più consistente, in termini di risorse finanziarie e interventi strutturali, prodotto dalle politiche dei governi nazionali e regionali. Occorre ricordare, infatti, che la spesa media dei Paesi membri dell'UE destinata a sostenere il reddito e a fornire servizi di base alla popolazione si aggira intorno a valori superiori al 40-50% del loro Pil, mentre la politica di coesione, sempre in relazione al reddito pro capite, influisce per un importo di gran lunga inferiore, tra lo 0,03 e lo 0,2% per i Paesi dell'UE-15 (Portogallo, Grecia e Spagna esclusi) e valori superiori per i Paesi del Baltico (2,3-3%), per Polonia (2,1%) e Ungheria (2,3%). Se differenziare il contributo alla crescita regionale dato dai Fondi strutturali rispetto a quello apportato dalle risorse nazionali appare un esercizio di non facile quantificazione per i motivi discussi nello studio, è tuttavia possibile affermare che il sostegno finanziario apportato dai Fondi strutturali è risultato fondamentale, specie nei riguardi delle regioni meno favorite e tenuto conto della contrazione registrata nella spesa pubblica in tutti gli Stati dell'UE a causa della crisi economica e finanziaria.

Una seconda considerazione riguarda più specificatamente l'esperienza delle regioni italiane. Si ha l'impressione, confermata anche da altri studi (Viesti 2015; Petraglia-Provenzano 2017) che l'attenzione (anche eccessiva) dedicata, soprattutto dai media, al cattivo utilizzo delle risorse comunitarie e alla ricerca delle responsabilità, attribuite principalmente all'inefficienza delle amministrazioni delle regioni meno sviluppate del Meridione, nasconde, in realtà, la non volontà di approfondire altre possibili cause degli scarsi risultati ottenuti nei trenta anni di attivazione della politica di coesione. Le difficoltà incontrate nell'ultimo ciclo di programmazione conseguenti alla crisi pongono in evidenza l'importanza delle condizioni e delle politiche macroeconomiche interne ed esterne al perimetro dell'UE. Delle condizioni esterne, l'esistenza di situazioni di crisi a livello globale, si è già parlato. Nel caso delle politiche interne dell'Unione non si può non fare riferimento, in particolare per gli Stati membri dell'Eurozona, alle maggiori difficoltà di bilancio che questi paesi incontrano a causa degli stringenti vincoli imposti dal Fiscal Compact e del mancato completamento dell'Unione economica e monetaria (Unione bancaria, Mercato unico dei capitali, Unione fiscale e bilancio unico). Condizioni che, evidentemente, hanno un impatto diverso per i Paesi che non aderiscono all'euro (minori vincoli di bilancio, sistemi fiscali meno penalizzanti per i contribuenti, maggiore attribuzione di risorse comunitarie) rispetto ai Paesi dell'Eurozona.

Inoltre, sempre in relazione al coordinamento delle politiche europee con le politiche nazionali, si è dell'avviso che non deve essere trascurata l'importanza, nel valutare l'efficacia della politica di coesione, degli impatti prodotti dalle politiche europee e nazionali non direttamente rivolte alla riduzione delle disparità regionali. Le politiche europee e nazionali indirizzate, per esempio, alla politica sociale e all'occupazione (riforma del mercato del lavoro, inserimento dei giovani, lotta all'esclusione sociale, partecipazione delle donne alle attività produttive), all'apertura di servizi di

interesse generale alla concorrenza, alla difesa e valorizzazione delle risorse ambientali e dell'energia, alla politica agricola comune (specie per quanto riguarda gli aiuti allo sviluppo e alla diversificazione economica dei territori rurali), finiscono con il produrre impatti di rilievo sulla competitività delle economie regionali, e quindi anche sulla loro capacità di convergere verso le regioni europee più sviluppate (Triulzi 2016). L'apporto prodotto da ciascuna di queste politiche su ogni singola regione dell'UE, se pure di non facile valutazione, tende a rafforzarsi se aumenta il coordinamento e la loro integrazione con le politiche di coesione. Una sollecitazione, questa, per un maggiore coordinamento delle politiche nazionali e regionali con la politica di coesione e con le politiche macroeconomiche europee, che le nostre autorità di governo dovrebbero accogliere con grande determinazione per renderla operativa.

In conclusione, la politica di coesione non può essere lasciata da sola a risolvere i problemi dei divari delle regioni europee, e di quelle meridionali in particolare, mentre le politiche nazionali e regionali per l'attuazione dei programmi operativi devono uscire dalla logica dell'emergenza, come avvenuto negli anni più recenti, impostando un piano di razionalizzazione ed unificazione delle risorse delle politiche di coesione, oggi distribuite su una moltiplicazione delle fonti di finanziamento e di soggetti attuatori, all'interno di un'unica autorità centrale a cui devono essere attribuite funzioni di indirizzo e risorse in grado di assicurare l'attività di assistenza e consulenza di cui i Ministeri, le Regioni e gli enti locali necessitano per programmare e realizzare interventi di qualità nei rispettivi ambiti territoriali.

Bibliografia

- Barca F., (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, Commission for Regional Policy, Bruxelles, 2009.
- Barca F., (2012), *The Case for Regional Development Intervention: Place Based versus Place Neutral Approaches*, *Journal of Regional Science*, 52.1, Pagg. 134-152 (con P. McCann e A. Rodriguez).
- Barro R.J., Sala-i-Martin X., (1991), *Convergence across States and Regions*, *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 2.
- Barro R.J., Sala-i-Martin Xavier, (1997), *Technological Diffusion, Convergence and Growth*, *Journal of Economic Growth*, Vol.2, no.1
- Becker S.O., P.H Egger P.H., von Ehrlich M., *Too Much of a Good Thing? On the Growth Effects of the EU's Regional Policy*, *European Economic Review*, 56.
- Bellomo G., (2014), *Politica di coesione europea e fondi SIEW nella programmazione 2014-2020: Un'altra occasione mancata per l'Italia?*, *Istituzioni del Federalismo*, Pagg. 511-539.
- Bouvet F., Dall'Erba S., (2010), *European Regional Structural Funds: How Large is the Influence of Politics on the Allocation Process*, *Journal of Common Market Studies* 48.
- Commissione Europea, (1985), *Libro Bianco sul Completamento Del Mercato Interno*, COM (85) 310, Milano.
- Commissione Europea, (2014), *Sesta Relazione sulla Coesione economica, sociale e territoriale*.
- Commissione Europea, (2017), *Settima Relazione sulla Coesione economica, sociale e territoriale*.

- Commissione Europea, (2017), Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Relazione strategica 2017 relativa all'attuazione dei Fondi strutturali e di investimento europei. COM (2017) 755 final.
- Crescenzi R., Di Cataldo M., Rodríguez-Pose A. (2016), «Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment in European regions», *Journal of Regional Science*, Volume 56, Issue 4 September 2016, Pages 555-582.
- Crescenzi R., Fratesi U., Monastiriotis V., (2017), The EU Cohesion Policy and the Factors Conditioning Success and Failure: Evidence from 15 Regions, "Regions", pp. 4-7.
- Holland S., (1977), *Le regioni e lo sviluppo economico europeo*, Laterza, Bari.
- iFEL, (2017), Fondi Europei e Coesione, L'impatto delle politiche di coesione sullo sviluppo delle regioni italiane, Giugno.
- Krugman P., Venables J., (1990), Integration and Competitiveness of Peripheral Industry, *CEPR Discussion Paper* n. 363, 1990.
- Leonardi R., (2005), *The Cohesion Policy in the European Union: the Building of Europe*, Houndmills, London.
- Leonardi R., (2006), The Impact and Added Value of Cohesion Policy, *Regional Studies*, vol. 40, n. 2.
- Rodríguez-Pose, A. (2013), Do institutions matter for regional development?, *Regional Studies*, 47(7), Pagg. 1034-1047.
- Manzella G.P., (2010), Le prospettive della politica di coesione europea: tra approfondimento e globalizzazione, *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 43.
- Mastrorocco N., Garganese R., (2016), Le politiche di coesione nel Mezzogiorno d'Italia: un'analisi degli interventi finanziati dai Fondi strutturali europei e nazionali, *Rivista Economica del Mezzogiorno*, giugno-settembre.
- Rodríguez-Pose A., Di Cataldo M., (2015), Quality of government and innovative performance in the regions of Europe, *Journal of Economic Geography*, Volume 15, Issue 4, Pagg. 673-706.
- Rodríguez-Pose A., Garcilazo E. (2015), Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions, *Regional Studies*, 49(8), Pagg. 1274-1290.
- Petraglia C., Provenzano G., (2018), L'Italia e la Politica di Coesione post-2020, *Rivista Il Mulino*, Milano.
- Pellegrini G., Terribile F., Tarola O., Muccigrosso T., Busillo F., (2013), Measuring the Effects of European Regional Policy on Economic Growth: A Regression Discontinuity Approach, *Papers in Regional Science*, 92 (1), Pagg. 217-233.
- Polverari L., Bachtler J., Davies Kah. S., Mendez C., Michie R., Vironen H., (2014), *Balance of Competences Cohesion Review: Literature Review on EU Cohesion Policy*, Final Report to the Department for Business, Innovation and Skills, February.
- Polverari L., Bachtler J., van der Zwet A., (2015), Evaluating the Effectiveness of Regional Policy, *European Policy Research Paper*, n. 91, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
- Provenzano G., (2015), Il rompicapo della coesione e lo specchio della politica, *la Stampa*, 12 gennaio.
- Stiglitz E., Sen A., Fitoussi J. P., (2011), Rapporto della Commissione Sarkozy sulla misura della performance dell'economia e del progresso sociale, Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile.
- SVIMEZ, (2016), Le politiche di coesione in Europa tra austerità e nuove sfide, *Quaderni Svimez*, 47, Roma, ottobre.

- Triulzi U., (1999), *Dal Mercato Comune alla Moneta Unica*, Edizioni SEAM, Roma.
- Triulzi U., (2011), Quello che l'Europa chiede all'Italia, *Editoriale federalismi.it*, novembre.
- Triulzi U., (2015) La crisi della Grecia è la crisi dell'Europa? *Editoriale federalismi.it*, luglio.
- Triulzi U., (2016), *Le Politiche Economiche dell'Unione Europea*, Mondadori Università, seconda edizione, Firenze.
- Varga J., Veld J., (2011), A model-based analysis of the impact of Cohesion Policy expenditure 2000-06: Simulations with the QUEST III endogenous R&D model, *Economic Modelling*, (28).
- Viesti G., Longo L., (2014), I fondi strutturali europei: otto lezioni dall'esperienza italiana, *Strumenti RES*, n. 1, Febbraio.
- Viesti G., (2015), Il Sud dimenticato dalla politica, *la Stampa*, 12 gennaio.