



FONDI EUROPEI 2021-2027

Politica di coesione,
guida al negoziato sul bilancio Ue

EU

Antonio Pollio Salimbeni

4 INTRODUZIONE

6 LA POSTA IN GIOCO

11 UN PO' DI STORIA

24 LA SFIDA DEL 2021-2027

28 IL BILANCIO DELLA COESIONE

37 LE PRIORITÀ

41 FONDO SOCIALE EUROPEO PLUS

52 IMPEGNI E DISIMPEGNI

54 CONDIZIONALITÀ TRA OBBLIGHI E DIRITTI

64 GLOSSARIO E BIBLIOGRAFIA

Mai come in questa fase della politica europea il bilancio dell'Unione è stato così importante. Non è solo una questione di soldi. Un bilancio pari a grossomodo l'1% del prodotto lordo complessivo vale molto in termini di solidarietà tra gli Stati membri e tra i territori, di promozione degli obiettivi strategici dell'Unione europea che hanno a che fare con la crescita, la competitività, lo sviluppo tecnologico, con il ruolo della Ue a livello globale. Ma vale poco in rapporto a quanto sarebbe necessario per farne una leva potente per raggiungere quegli stessi obiettivi. Per fare un solo esempio: la spesa pubblica complessiva degli Stati membri è circa 50 volte più alta del bilancio Ue. A fronte di una moneta unica effettivamente "federale", non esiste un bilancio corrispondente. La politica fiscale resta strettamente nei poteri degli Stati e non è alle viste un cambiamento. Ciò nonostante, la proposta di bilancio europeo per gli anni 2021-2027 avanzata dalla Commissione richiederà un durissimo negoziato tra gli Stati membri sulle sue dimensioni quantitative, sulla sua ripartizione, sugli obiettivi che dovrà finanziare. Questo perché il bilancio rappresenta fedelmente il compromesso politico tra gli "azionisti" dell'Unione europea e, contemporaneamente, riflette il compromesso politico che ogni governo vuole (o riesce) a definire a livello nazionale. Privilegiare i pagamenti diretti agli agricoltori o privilegiare i settori tecnologicamente avanzati non è la stessa cosa per nessun Paese. Oppure, questione centrale delle prossime "prospettive finanziarie pluriennali", privilegiare gli investimenti per gestire le migrazioni o rafforzare la sicurezza europea.

Si tratta, dunque, di un appuntamento rilevante per la politica quanto per l'economia europea, soprattutto in un momento in cui, da un lato, è sempre forte la tendenza alla ri-nazionalizzazione di molte politiche Ue sulla spinta del populismo e dell'euroscetticismo nella maggior parte degli Stati (che in Italia si sono fatti governo); dall'altro lato, l'economia europea manca di un supporto, ma tutto sommato anche di una strategia condivisa, per uscire dalle secche della bassa crescita.

Tale è il contesto in cui si collocano le scelte per la politica regionale attuata attraverso tre fondi principali: Fondo di sviluppo regionale, Fondo di coesione e Fondo sociale. Un 'capitolo' che equivale grossomodo a un terzo del bilancio europeo e agisce da catalizzatore di altri finanziamenti pubblici e capitali privati. La politica di coesione sociale, economica e territoriale, questa la definizione dei Trattati Ue, resta la "spina dorsale" dell'integrazione europea. E oggi che l'integrazione non è ancora completata, che al divario classico tra Nord e Sud sulle politiche economiche e di bilancio si è affiancata la profonda divisione tra Est e Ovest sul concetto e sulla pratica della solidarietà, che le disparità sociali e territoriali minano la coesione anche politica dell'Unione, il suo

ruolo è ancora più importante. Per due motivi: perché rimanda al livello di condivisione degli obiettivi strategici della Ue da parte degli Stati membri, livello oggi assai basso e sottoposto a forti attacchi; e perché, con la Brexit, si è aperto un buco finanziario difficile da colmare.

Le scelte per la coesione, dalle quali in termini quantitativi l'Italia, in ogni caso, esce bene stando alla proposta comunitaria, rimandano poi all'equilibrio tra il "centro", cioè Bruxelles, e gli Stati e tra questi ultimi e le loro articolazioni, cioè Regioni e comunità territoriali. E rimandano all'equilibrio tra i diversi ambiti dell'economia e della società europee, in primo luogo alla scelta di quali sono gli obiettivi e i settori da privilegiare o, in parte, da sacrificare vista la ristrettezza delle risorse comuni. Per non parlare dell'importanza del legame tra equilibrio macroeconomico di un paese e del rispetto delle relative regole europee, con l'uso dei fondi europei, legame che la Commissione propone di intensificare ulteriormente. Un tema che resta molto controverso. A seconda delle quantità in gioco e del livello al quale sono collocati i poteri di decisione, la politica di coesione può essere l'asse sul quale poggia il sostegno alla crescita e forse anche la governance economica, oppure uno strumento più o meno perfettamente allineato agli obiettivi di equilibrio finanziario generale. Ce n'è quanto basta per capire perché il negoziato sul bilancio tra gli Stati membri, con il Parlamento europeo e all'interno degli stessi Stati, è tutto in salita.

Antonio Pollio Salimbeni

È parere unanime
che la politica
di coesione
costituisca uno
dei baluardi europei
che fa da argine alla
disarticolazione dei
territori e che sia di
primaria importanza
per la stessa tenuta
dell'Unione europea
e del mercato interno

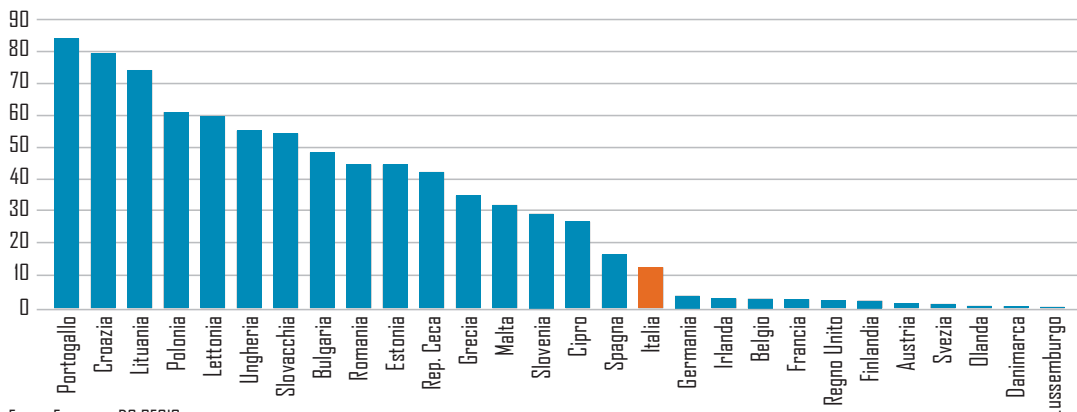
LA POSTA IN GIOCO DELLA COESIONE SOCIALE, ECONOMICA E TERRITORIALE

Europa più "intelligente", che promuove conoscenza, innovazione, istruzione e società digitale. Più verde (con meno emissioni di carbonio). Più connessa (via internet). Più sociale. Più vicina ai cittadini. Più flessibile. È lunga la lista delle intenzioni, degli impegni, degli obiettivi. Che siano tutti realizzabili si vedrà. Certo è che con il bilancio 2021-2027 l'Unione europea gioca una partita decisiva nel mezzo di una crisi di fiducia nella sua forza, nella sua identità e, secondo alcuni, perfino nelle sue basi costitutive. Una crisi che investe nel profondo le relazioni tra gli Stati, il grado di condivisione e di fiducia reciproca. Si teme per la tenuta dell'attuale impianto, data "l'amputazione" del Regno Unito (marzo 2019). La crisi di prospettive non può essere risolta automaticamente con l'accordo per la Brexit. L'Europa dei "più" a ripetizione, per restare alle sintesi-slogan con cui la Commissione europea ha annunciato la sua proposta di bilancio in particolare delle scelte future per la politica di coesione, fa parte di un gioco al rialzo che fa leva su uno dei pilastri sui quali è stata costruita l'Europa che conosciamo. Una leva che funziona tuttora ed è potente non solo dal punto di vista economico e sociale, ma anche dal punto di vista politico: nessuno, neppure gli euroscettici ed eurofobici più estremisti, vuole rimettere in discussione la politica di coesione. Casomai, si continua a "prendere" da "Bruxelles" senza dare in cambio ciò che è giusto: è la comoda situazione in cui si sono collocati gli Stati del Gruppo di Visegrad (Polonia, Slovacchia, Repubblica Ceca e Ungheria), beneficiari netti di risorse comunitarie, ma chiusi alla ripartizione dei migranti con diritto di asilo.

La parola stessa indica l'obiettivo, la missione: rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea. Volano per mobilitare risorse pubbliche e private nazionali con l'obiettivo di superare i divari sociali e territoriali. La politica regionale (o politica di coesione sociale, economica e territoriale come viene definita dai Trattati) infatti, è la principale politica di investimento dell'Unione europea. Elemento fondamentale del bilancio Ue sia per la dimensione della posta in gioco (grossomodo un terzo delle risorse complessive per i 7 anni dell'esercizio UE) sia per ragioni politiche: gli obiettivi di coesione sociale ed economica riflettono il livello di condivisione delle politiche europee *tout court*. Tuttavia il bilancio UE resta la versione contabile degli interessi nazionali, in questa fase fortemente contrastanti. Delle propensioni politiche dei governi nazionali. Dello spirito pubblico prevalente del momento, condizionato, plasmato come non mai dalla spinta alla rinazionalizzazione delle scelte di politica economica e sociale, tanto meglio se finanziata dai fondi europei. Questo, per esempio, è il tratto predominante del "sovranoismo contabile" di molti Stati dell'Est. Non sembra più di moda l'inseguimento dei britannici nel loro azzardo, la frammentazione della solidarietà europea in ambiti separati (la solidarietà vincolata per la coesione sociale ed economica sì, la solidarietà vincolata per la gestione dell'immigrazione no) può essere sufficiente a ridefinire il patto europeo. Per questo il bilancio UE e, in questo quadro, le direttrici della politica di coesione sono un banco di prova a tutti gli effetti della politica europea.

È parere unanime che la politica di coesione costituisca uno dei baluardi europei che fa da argine alla disarticolazione economica e sociale (quindi civile) dei territori dovuta alla crisi degli anni passati e ai nuovi processi di una globalizzazione ben lontana dall'essere governata. Che pone sfide permanenti. È chiaro da tempo che la politica di coesione sia di primaria importanza per la stessa tenuta dell'Unione europea e del mercato interno. Intanto è il canale fondamentale attraverso il quale passa la politica di investimento della Ue: eroga finanziamenti pari all'8,5% degli investimenti di fondi pubblici nell'Unione, percentuale che sale a quota 41 per la UE-13 (tutti gli Stati membri che hanno aderito all'Unione europea nel 2004 e nel 2007: Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Romania, Slovenia, Slovacchia, Croazia) e a oltre la metà degli investimenti pubblici totali per diversi Paesi: in Portogallo oltre l'80%, Croazia 80%, Lituania oltre il 70%, Polonia al 60%, Ungheria e Slovacchia 55%. In Spagna i finanziamenti UE in rapporto agli investimenti pubblici totali nazionali superano il 15%, in Italia sono circa al 12% (dati 2015-2017)

I FINANZIAMENTI DELLA POLITICA DI COESIONE come quota stimata degli investimenti pubblici (% anni 2015-2017)



Fonte: Eurostat, DG REGIO

⁽¹⁾ UE-6: sei Stati membri iniziali: Belgio, Germania, Francia, Italia, Lussemburgo, Olanda. UE-9: i 6 Stati iniziali più Danimarca, Irlanda e Regno Unito. UE-10: i 9 più Grecia. UE-12: tutti gli Stati membri che hanno aderito alla UE nel 2004 e nel 2007 e cioè Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Romania, Slovenia, Slovacchia. UE-13: i 12 più Croazia. UE-15: i 10 più Spagna, Austria, Portogallo, Svezia, Finlandia. UE-27: i 28 Stati membri senza il Regno Unito. UE-28: gli Stati membri fino al 29 marzo 2019.

⁽²⁾ Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, 2017 Commissione europea http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_it.pdf

Per i 12 Stati che hanno aderito alla UE nel 2004 e nel 2007⁽¹⁾ la Commissione europea calcola che gli investimenti per il periodo 2007-2013 abbiano fatto aumentare il pil nazionale del 3% nel 2015 e che nel 2023 l'effetto per l'intero periodo 2014-2020 sarà analogo. Nel 7° rapporto sulla politica di coesione, la Commissione europea scrive che quei risultati hanno contribuito alla "significativa convergenza del pil pro capite" passato dal 54% della media Ue nel 2006 al 67% nel 2015. E ancora: tra il 2007 e il 2013 sono stati creati 1,2 milioni di posti di lavoro nelle imprese che sono state coinvolti nei programmi di finanziamento UE⁽²⁾.

Non sorprende che l'impatto sia maggiore nei principali paesi beneficiari. Al termine del periodo di attuazione del bilancio 2007-2013 è stato calcolato che il pil della Lettonia è aumentato del 3,9% grazie agli investimenti sostenuti dalla politica di coesione, mentre in Ungheria è aumentato di circa il 3,6%. Secondo i calcoli comunitari, il pil della UE-12 (UE-13 meno Croazia) nel 2015 mediamente superava del 2,8% il valore che avrebbe avuto senza gli investimenti della politica di coesione. Per quanto riguarda il periodo 2007-2013, l'impatto previsto nella UE-15 è inferiore. Alla lunga, tuttavia, l'impatto netto della politica per euro speso nella Ue-15 sarà solo leggermente inferiore. Infatti, rispetto alla UE-13, gli investimenti nella UE-15 tendono a essere relativamente più concentrati nella ricerca e sviluppo e nel capitale umano (l'insieme di capacità, competenze, conoscenze, abilità professionali), i cui effetti per la maggior parte si avvertono molto tempo dopo la loro realizzazione. La Commissione calcola che dieci anni dopo la fine del periodo

di programmazione, nel 2030, l'impatto sarà pari a circa 2,7 volte le risorse spese nella UE-13 e a 2,4 volte quello speso nella UE-15. Nei 17 anni del periodo 2014-2030, ciò corrisponde a un rendimento medio annuo di circa il 6% nella UE-13 e del 5% nella UE-15: un buon rapporto costi-benefici per una politica che, oltre a vantaggi puramente finanziari, genera effetti sociali sotto forma di miglioramenti ambientali non quantificabili e altri vantaggi che migliorano la qualità della vita delle persone e la sostenibilità dello sviluppo.

Non solo: gli Stati che ricevono meno dalle risorse della coesione, e in generale gli Stati a reddito più elevato, traggono vantaggi evidenti dagli effetti positivi degli investimenti sostenuti dalle risorse europee nelle aree deboli. Direttamente attraverso la vendita dei beni di investimento, indirettamente attraverso i maggiori scambi commerciali sostenuti dall'incremento di reddito nelle aree sostenute. Secondo la Commissione europea, entro il 2023 negli Stati che non rientrano nella politica della coesione, i programmi 2007-2013 aggiungeranno al pil lo 0,12%, un quarto del quale dovuto alla maggiore spesa dei Paesi beneficiari (si tratta di un effetto considerato particolarmente rilevante per Germania e Austria in ragione dei legami commerciali con l'area UE-12). È l'effetto moltiplicatore del mercato unico: l'investimento in un singolo Paese diffonde benefici aggiuntivi anche ai "vicini". È un fatto al quale gli euroscettici non prestano mai attenzione: anche gli Stati contributori netti hanno interesse al sostegno dell'attività economica e delle comunità degli Stati beneficiari netti del bilancio europeo, perché grazie al mercato unico possono incrementare gli scambi commerciali, finanziari ed espandere le loro attività industriali. La Commissione ha calcolato che sulla base dei saldi medi 2014-2016, l'Italia era il quarto contributore netto al bilancio Ue per 3,5 miliardi (all'anno) preceduta da Francia (7,4 miliardi), Regno Unito (7,6 miliardi), Germania (13,6 miliardi). Primi beneficiari netti Polonia (10,1 miliardi) seguita da Romania (5,2 miliardi), Grecia (4,8 miliardi), Ungheria (4,6 miliardi), Repubblica Ceca (4 miliardi), Spagna (2,4 miliardi), Slovacchia (2 miliardi)⁽³⁾. (Nel 2014-2020, dopo Germania, Regno Unito, Olanda e Francia, l'Italia è il quinto contributore netto con un saldo negativo di circa 3 miliardi all'anno - vuol dire che versa all'Unione europea più di quanto incassi con i vari fondi e canali finanziari Ue).

Nel 2017 l'Italia si è confermata il quarto contributore netto avendo ricevuto dalla Ue 9,8 miliardi a fronte dei 12 miliardi versati. La Germania ne ha versati 19,6 miliardi e ne ha ricevuti meno di 11. Regno Unito 10,6 miliardi contro 6,3 miliardi versati, Francia 16,2 miliardi contro 13,5 miliardi. Dal 2001 al 2017 l'Italia è sempre rimasta

⁽³⁾ Comunicazione Commissione europea su quadro finanziario pluriennale post 2020, 2018 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=COM.2018.0098:FIN:IT:PDF>

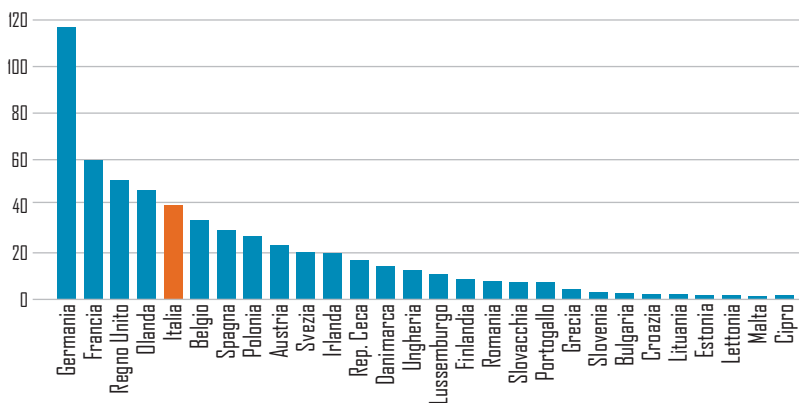
in quella posizione. Versano più di quanto ricevono dalla Ue anche Olanda, Svezia, Belgio, Austria, Danimarca, Finlandia e Lussemburgo. I grandi beneficiari sono gli Stati dell'Est europeo più Spagna e Grecia e via via tutti gli altri restanti membri della Ue.

Secondo la Commissione "l'interesse collettivo per i saldi netti nel dibattito sul bilancio Ue è fuorviante". E nella comunicazione di febbraio 2018 indicava che "i calcoli relativi al saldo netto hanno alimentato la percezione che le trattative sul bilancio siano un gioco a somma zero tra contribuenti netti e beneficiari netti: in questo modo si perde di vista l'essenza del bilancio Ue perché in realtà la spesa destinata ad uno Stato membro apporta vantaggi a molti altri attraverso la creazione di opportunità di mercato o il miglioramento delle infrastrutture"⁽⁴⁾. L'esecutivo comunitario stima che un quarto della crescita aggiuntiva nei paesi che non rientrano nella politica di coesione sia il risultato dell'aumento delle vendite ai paesi della coesione e degli scambi commerciali effettuati con questi ultimi grazie ai programmi 2007-2013. Il tutto amplificato dall'effetto leva dei prestiti o di altri strumenti finanziari garantiti dal bilancio UE. Pur rappresentando una minima parte della spesa pubblica totale dell'Unione, circa il 2%, i cittadini europei traggono dunque vantaggi visibili dal bilancio. Per la modica somma di meno di un caffè al giorno ciascuno. E questo nonostante che le dimensioni del bilancio rispetto al pil UE siano limitatissime (attorno all'1% del reddito nazionale lordo⁽⁵⁾ degli Stati membri).

⁽⁴⁾ A new, modern Multiannual Financial framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020, Commissione europea, Bruxelles, 2018 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-new-modern-multiannual-financial-framework_en.pdf

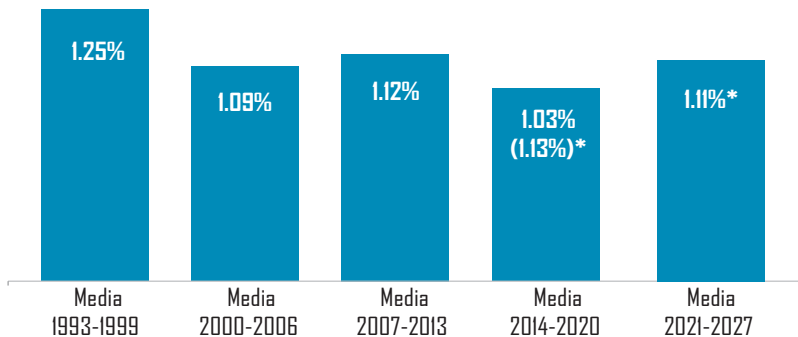
⁽⁵⁾ Le risorse del bilancio Ue sono basate sul reddito nazionale lordo e consistono in un'aliquota percentuale uniforme applicata al RNL di ciascuno Stato membro. Corrispondono a circa tre quarti delle entrate totali (le altre sono risorse proprie, risorse basate sull'Iva, altre entrate). I contributi degli Stati al bilancio Ue sono basati sul reddito nazionale lordo e non sul prodotto lordo. Mentre quest'ultimo è il valore complessivo della produzione di beni e servizi finali realizzata nel territorio nazionale, il primo è pari alla somma del pil e dei redditi realizzati all'estero dai residenti del Paese grazie ad attività svolte in altri paesi o dalle detenzione di attività nette sull'estero.

BENEFICI DELL'INTEGRAZIONE AL MERCATO UNICO incrementi in reddito (miliardi di euro, anno 2014)



Fonte: Commissione europea, 2018

DIMENSIONE DEL BILANCIO UE IN PERCENTUALE DEL RNL (impegni in % RNL dei 28 Stati membri*)



* Impegni stimati 2014-2020, 2021-2027, escluse le spese del Regno Unito, in % RNL UE27

Fonte: elaborazione da dati Commissione Ue

Complessivamente, nel periodo 2014-2020 si prevede che i programmi di coesione sostengano 1,1 milione di piccole e medie imprese, contribuendo alla creazione di 420 mila nuovi posti di lavoro; aiutino 7,4 milioni di disoccupati a trovare un lavoro ai quali si aggiungerebbero 2,2 milioni di persone entro sei mesi dalla fine dei percorsi formativi co-finanziati; permettano a 8,9 milioni di persone di acquisire una nuova qualificazione. E ancora: al termine dei 7 anni, 14,5 milioni di famiglie avranno accesso alla banda larga; 17 milioni di cittadini saranno collegati agli impianti di depurazione delle acque reflue; altri 3,3 milioni saranno collegati alle reti "intelligenti"; 870 mila famiglie saranno sostenute per permettere la riduzione del consumo di energia; saranno rinnovati 4.600 km di linee ferroviarie e realizzati duemila chilometri di nuove strade, migliorati 750 chilometri di linee di tram e metropolitana.

UN PO' DI STORIA

L'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea indica che "per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione in-

dustriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna". Nel Trattato di Roma del 1957 non c'erano riferimenti alla politica di coesione e alla necessità di prevedere esplicitamente una politica regionale comune, anche se fu istituito il Fondo sociale europeo "allo scopo di migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori e contribuire al miglioramento del loro tenore di vita". L'assenza di una base legislativa rifletteva in parte la fiducia che l'espansione economica avrebbe quasi di per sé risolto il divario di crescita, di reddito e di sviluppo tra regioni più ricche e regioni in ritardo. Tuttavia veniva indicata la possibilità per gli Stati di favorire attraverso aiuti pubblici nazionali lo sviluppo regionale e territoriale per superare i ritardi attribuendo alla Commissione la funzione di "vigilante" ed è negli anni '70 che prende forma l'idea di un aiuto strutturale alle aree svantaggiate. Nel 1968 il secondo presidente della Commissione europea Jean Rey, ministro liberale belga, propose questa sintesi: "La politica regionale deve essere per la Comunità ciò che il cuore è per l'organismo umano, deve tendere a infondere nuova vita nelle regioni in cui questa è stata negata". Le premesse affinché la politica regionale potesse rappresentare una delle "anime" della Comunità insieme con la politica agricola comune c'erano tutte. Man mano che la Comunità europea si allargava, dopo il 1981 con l'ingresso della Grecia poi nel 1986 con l'ingresso di Spagna e Portogallo, le disparità tra le regioni risultarono più gravi. La Cee si estese e si rafforzò, il mercato interno continentale diventava sempre più strutturato e unificato, ma la popolazione delle regioni in ritardo di sviluppo raddoppiò. Fu un'anticipazione di quanto avvenne dopo il 2004 con il grande allargamento all'Est: i 10 nuovi Stati entrati simultaneamente nell'Unione europea (Repubblica ceca, Ungheria, Slovacchia, Slovenia, Polonia, Estonia, Lettonia, Lituania più Cipro e Malta) hanno aumentato del 20% la popolazione della UE ma il prodotto lordo dell'Unione aumentò del 5%.

Solo nel 1988, due anni dopo l'Atto unico europeo (che aveva due obiettivi: completare la costruzione del mercato interno dopo le crisi economiche degli anni Settanta e avviare un primo embrione di unione politica), si costruiscono le basi di una vera politica di coesione per compensare l'onere del mercato unico sostenuto dalle regioni più svantaggiate, con la riforma dei fondi strutturali, il Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR (istituito nel 1975) e Fondo sociale europeo - FSE (istituito nel 1958). Il primo "pacchetto Delors", dal nome

dell'illuminato presidente della Commissione dal 1985 al 1995, prevedeva il raddoppio dei Fondi strutturali per cui le risorse destinate alle Regioni passò da 6,4 miliardi di ECU del 1988 ai 20,5 miliardi del 1993 con un salto dal 16% al 31% del bilancio europeo. Il FESR è principale strumento comunitario di correzione degli squilibri regionali, il secondo principale strumento per promuovere occupazione, mobilità geografica e professionale dei lavoratori, facilitare l'adeguamento alle trasformazioni dell'industria attraverso la formazione professionale (funzioni alle quali si è poi aggiunta l'azione per contrastare la disoccupazione di lungo periodo e giovanile e dal 1993 il sostegno alle ristrutturazioni). Il Fondo sociale europeo è il più antico dei fondi strutturali ed è lo strumento principale per sostenere l'occupazione, aiutare i cittadini a trovare posti di lavoro migliori e assicurare opportunità lavorative più eque.

Con il Trattato di Maastricht nel 1993 viene introdotto il Fondo di coesione per assistere gli Stati membri con un reddito nazionale lordo pro capite inferiore al 90% della media dell'Unione europea. Obiettivo: ridurre le disparità economiche e sociali e promuovere lo sviluppo sostenibile. La politica di coesione divenuta "lo strumento complementare all'unione monetaria e al mercato unico per raggiungere gli obiettivi di pace, benessere e inclusione sociale che motivano l'esistenza dell'Unione". Non a caso, nel 1993-1999 le risorse dei fondi strutturali e di coesione vengono raddoppiate.

Nel 2000 la "strategia di Lisbona" sposta l'attenzione e le priorità verso crescita, occupazione e innovazione e di conseguenza viene rivista in quella chiave anche la politica di coesione. Tra il 2000 e il 2006 ci si prepara al grande allargamento.

dal 1957 al 1987

1957: la politica regionale trova le sue origini nel trattato di Roma che istituisce la Comunità economica europea.

1968: viene creata la direzione generale della Politica regionale della Commissione europea.

1975: viene istituito il Fondo europeo di sviluppo regionale.

dal 1988 al 1992

1988: per adattarsi all'arrivo di Grecia (1981), Spagna e Portogallo (1986), i fondi strutturali vengono integrati in una **politica di coesione** generale che introduce alcuni principi chiave:

- 1) attenzione alle regioni più povere e più arretrate;
- 2) programmazione pluriennale;
- 3) orientamento strategico degli investimenti;
- 4) coinvolgimento di partner regionali e locali.

Bilancio: 64 miliardi di ECU.

dal 1994 al 1999

1993: il trattato di Maastricht introduce tre novità:

- il Fondo di coesione;
- il Comitato delle regioni;
- il principio di sussidiarietà.

1993: viene creato lo Strumento finanziario di orientamento della pesca.

1994-99: le risorse dei fondi strutturali e di coesione vengono raddoppiate fino a costituire un terzo del bilancio dell'UE.

1995: viene aggiunto un obiettivo speciale a sostegno delle regioni scarsamente abitate di Finlandia e Svezia.

Bilancio: 168 miliardi di ECU.

dal 2000 al 2006

2000: la "strategia di Lisbona" sposta le priorità dell'UE verso la crescita, l'occupazione e l'innovazione. Di conseguenza vengono riviste anche le priorità della politica di coesione.

2000-04: gli strumenti di pre-adesione mettono a disposizione dei paesi in attesa di aderire all'UE finanziamenti e know-how.

2004: aderiscono all'UE dieci nuovi paesi (incrementando la popolazione dell'UE del 20%, ma il suo PIL di solo il 5%).

Bilancio: 213 miliardi di euro per i 15 membri esistenti; 22 miliardi di euro per i nuovi Stati membri (2004-2006).

dal 2007 al 2013

2007: Bulgaria e Romania entrano nell'Unione europea.

2013: la Croazia entra a far parte dell'Unione europea.

Regole e strutture semplificate.

L'enfasi su trasparenza e comunicazione e l'aumento dell'attenzione dedicata a crescita e occupazione sono elementi chiave della riforma.

Principali aree di investimento (il 25% del bilancio è stato assegnato a ricerca e innovazione, mentre il 30% è andato a infrastrutture ambientali e misure volte a contrastare i cambiamenti climatici).

Bilancio: 347 miliardi di EUR.

Risultati.

dal 2014 al 2020

Investimenti tesi a raggiungere gli obiettivi della strategia Europa 2020 per una crescita **intelligente, sostenibile e inclusiva** nell'Unione europea.

Priorità principali.

Regole armonizzate.

Maggiore enfasi sull'inclusione sociale e sulla lotta alla disoccupazione giovanile.

Obiettivi e risultati.

Bilancio: 351 miliardi di EURO.

Territori “programmati”

Negli ultimi tre bilanci settennali la disponibilità dei fondi strutturali europei è stata pari a circa un terzo dell'ammontare complessivo delle risorse dell'Unione europea, seconda voce dopo l'agricoltura. Nel 2000-2006 ammontava a circa 195 miliardi di euro, nel periodo 2007-2013 è aumentata a circa 335 miliardi e nel periodo 2014-2020 a circa 350 miliardi. La durata effettiva del ciclo di bilancio è più lunga degli anni indicati perché gli impegni possono tradursi in spese certificate con il riconoscimento dell'ammissibilità nelle fasi successive: per i periodi 2000-2006 e 2007-2013 la fase era allungata di due anni, nel periodo 2014-2020, cioè quello tuttora in corso, è stata allungata di tre anni (termine ultimo di ammissibilità delle spese 31 dicembre 2023).

L'uso dei fondi UE si basa sulla programmazione territoriale definita con accordi di partenariato tra la Commissione europea e i governi, attuati con programmi operativi nazionali (PON) o regionali (POR) gestiti da un'autorità nazionale che può essere centrale o regionale/ Provincia autonoma. In Italia i Pon sono gestiti da ministeri e agenzie (Agenzia per la coesione territoriale e Agenzia nazionale politiche attive lavoro) e il coordinamento delle politiche di coesione fa capo al Dipartimento per le politiche di coesione e all'Agenzia per la coesione territoriale.

2000-2006, tre obiettivi

Nel 2000-2006 sono stati utilizzati come strumenti finanziari della politica di coesione economica e sociale il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), lo strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP). Tre gli obiettivi. Il primo, promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo riferito in particolare alle regioni con un pil pro capite minore del 75% della media europea (è il caso delle regioni dell'Italia meridionale). Il numero delle regioni interessate era limitato, ma il cosiddetto “Obiettivo 1” disponeva di circa il 70% dei finanziamenti totali (circa 135 miliardi di euro su 195 miliardi complessivi). L'Obiettivo 2 era sostenere la riconversione socioeconomica delle zone con difficoltà strutturali. L'Obiettivo 3 riguardava il sostegno delle regioni escluse dall'Obiettivo 1, l'ammodernamento dei sistemi educativi, di formazione e occupazione. Per ognuno dei tre Obiettivi venivano definiti programmi operativi (divisi a loro volta in programmi operativi nazionali (PON) e programmi operativi regionali (POR) che delineavano gli obiettivi specifici.

2007-2013, la riforma

La riforma dei fondi strutturali della politica di coesione per il periodo 2007-2013 riflette un approccio più strategico rispetto alla programmazione precedente con un collegamento maggiormente strutturato con le strategie e gli indirizzi di politica economica e sociale degli Stati, un partenariato con la Ue più “sistemico” volto a sancire un compromesso migliore tra il livello nazionale e gli obiettivi generali dell’Unione. Questi i principi guida: complementarità con interventi degli Stati e altri strumenti finanziari europei; coerenza con le priorità e le politiche comunitarie; coordinamento con gli altri strumenti finanziari UE; conformità con le disposizioni del Trattato e gli atti UE; programmazione pluriennale; partenariato con gli Stati membri con la definizione degli aspetti strategici e operativi e la partecipazione di Regioni ed enti locali; sussidiarietà e proporzionalità rispetto al sistema istituzionale nazionale; addizionalità (nel senso che i fondi strutturali non possono sostituirsi alla spesa pubblica nazionale).

A differenza del passato sono il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione a finanziare gli interventi. Il primo promuove investimenti pubblici e privati per ridurre gli squilibri regionali; il secondo sostiene i programmi per adattare lavoratori e imprese ai mutamenti dell’economia, migliorare l’accesso al mercato del lavoro e alla partecipazione attiva all’attività produttiva, rafforzare l’inclusione sociale; il terzo contribuisce agli interventi nei settori ambiente e reti di trasporto transeuropee negli Stati con reddito nazionale lordo inferiore al 90% della media UE.

L’idea centrale era tenere conto con maggiore coerenza dei nuovi obiettivi UE per quegli anni ampliando gli indicatori meramente economici e aderendo ai “principi” di Lisbona (l’agenda per rendere l’economia Ue più competitiva, in parte fallita), alla strategia dell’economia della conoscenza e a sostegno dell’ambiente⁶⁾. Tre i “pilastri-obiettivo”. Intanto l’accelerazione della convergenza degli Stati e delle regioni in ritardo di sviluppo migliorando le condizioni di crescita e di occupazione (qualità degli investimenti in capitale fisico e umano, innovazione e società della conoscenza, adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, tutela dell’ambiente, efficienza amministrativa). Questo obiettivo riguarda le regioni con un pil pro capite inferiore al 75% della media comunitaria. Poi il miglioramento della competitività regionale e dell’occupazione (imprenditorialità, innovazione,

⁶⁾ La cosiddetta Strategia di Lisbona rappresenta lo strumento con il quale la Ue nel 2000 si propose di perseguire l’obiettivo di fare dell’Europa, entro il 2010, l’economia della conoscenza più competitiva del mondo, perseguendo una crescita economica sostenibile, creando nuovi posti di lavoro e mantenendo un buon livello di coesione sociale. Cinque anni dopo, quando ci si rese conto che molti degli obiettivi non sarebbero stati raggiunti nei tempi stabiliti, vennero ridimensionati.

inserimento nel mercato del lavoro): ammesse le Regioni che beneficiavano dei fondi per la convergenza nel 2000-2006 e che nel nuovo ciclo finanziario non soddisfacevano più i criteri di ammissibilità a causa dell'allargamento agli Stati dell'Est europeo. L'ingresso di nuovi Stati membri riduce sensibilmente il reddito medio UE e di conseguenza riduce in misura significativa la soglia del 75% per l'inclusione nell'Obiettivo 1 (regioni con pil pro capite inferiore al 75% della media comunitaria e cioè Grecia, vaste aree di Spagna e Portogallo, Italia del Sud, Germania dell'Est, alcune aree di Regno Unito, Irlanda, Austria, Svezia, Finlandia, Francia). Infine la cooperazione territoriale per rafforzare gli interventi transfrontalieri, transnazionali e interregionali promuovendo soluzioni comuni a problemi comuni: sviluppo rurale, urbano, costiero, reti di piccole e medie imprese, prevenzione dei rischi, gestione integrata delle acque.

2014-2020

Per il periodo finanziario tuttora in corso (2014-2020) la quota del bilancio UE per la coesione (Fondo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo e Fondo di coesione) è di 351,8 miliardi di euro. La dotazione complessiva dei Fondi strutturali e di investimento europei sale a oltre 450 miliardi tenendo conto di 99,6 miliardi per lo sviluppo rurale nell'ambito della politica agricola comune e di 5,7 miliardi di euro per il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca nell'ambito della politica comune della pesca. La novità riguarda la scelta di concentrare le risorse sugli obiettivi della strategia Europa 2020^(*) con un rafforzamento della *governance* dei programmi a diversi livelli, che prevede un quadro di orientamento strategico comune, le priorità per tutti i fondi strutturali e di investimento (Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, Fondo di coesione, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca). L'impalcatura della politica di coesione si basa su un accordo di partenariato che stabilisce le priorità per ogni Stato Membro, la destinazione delle risorse nazionali e della UE tra i settori e i programmi fondamentali, il coordinamento tra i fondi a livello nazionale; sui programmi operativi che traducono i documenti strategici in concrete priorità d'investimento con obiettivi misurabili; sulla concentrazione delle risorse su una quantità limitata di obiettivi tematici indicati dai regolamenti; sul prerequisito delle condizioni *ex ante* per garantire le condizioni fondamentali (programmatiche, di regole, di pianificazione e di strumenti operativi) volte ad

(*) Si tratta degli obiettivi generali indicati nel 2010 da conseguire entro il 2020 nella UE: tasso di occupazione del 75% per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni; investimenti in ricerca e sviluppo per il 3% del pil dell'Unione; riduzione delle emissioni di gas a effetto del 20% rispetto ai livelli del 1990; 20% del fabbisogno di energia da fonti rinnovabili; aumento del 20% l'efficienza energetica; riduzione del tasso di abbandono scolastico al di sotto del 10%; almeno il 40% delle persone di età compresa tra 30 e 34 anni con un diploma d'istruzione superiore; riduzione del numero di persone a rischio o in condizioni di povertà e di esclusione sociale di almeno 20 milioni di unità.

assicurare l'efficacia degli investimenti; sull'attenzione ai risultati con indicatori misurabili stabiliti ex ante (ogni programma prevede il rispetto di un "quadro di *performance*", con termini, tempi e percorso di avvicinamento ai risultati previsti).

A metà percorso, verifica del rispetto degli impegni assunti con la possibilità di definire sia eventuali sanzioni (sospensioni dei pagamenti, correzioni finanziarie) sia l'attribuzione di una riserva di *performance*; viene incoraggiato il ricorso a nuovi strumenti di ingegneria finanziaria che trasformino le semplici sovvenzioni in fondi di rotazione, più sostenibili nel lungo periodo.

Tra gli obiettivi strategici: gli interventi nelle città, nelle aree geografiche funzionali (come l'hinterland di un porto o un'area in cui gravitano dei servizi che la influenzano) e che affrontano specifici problemi geografici o demografici, le strategie macroregionali, la semplificazione delle procedure rese più trasparenti e informatizzate. I Fondi strutturali e di investimento sono usati con due soli obiettivi: investimenti per la crescita e l'occupazione in tutto il territorio UE, con intensità graduata a seconda che si tratti di regioni meno sviluppate (pil pro-capite medio inferiore al 75% della media UE), più sviluppate (pil pro-capite medio superiore al 90% della media UE) o in transizione (pil pro-capite medio compreso tra il 75 e il 90% della media UE); cooperazione territoriale europea, che interviene in specifiche aree frontaliere ai confini interni ed esterni della UE o transnazionali, che riguardano vaste porzioni del territorio UE e in alcuni casi coincidono con il territorio delle strategie macroregionali.

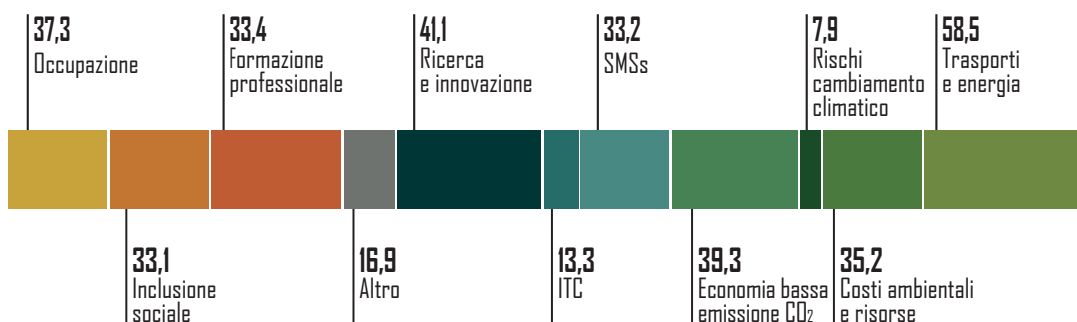
Undici gli obiettivi tematici: ricerca e sviluppo tecnologico/innovazione; accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; competitività delle piccole e medie imprese; transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e gestione dei rischi; tutela dell'ambiente e promozione dell'uso efficiente delle risorse; sistemi di trasporto sostenibili ed eliminazione delle strozzature nelle principali infrastrutture di rete; occupazione e mobilità dei lavoratori; inclusione sociale e contrasto della povertà; investimento nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente; amministrazione pubblica efficiente.

Nei sette anni l'Italia realizzerà 75 programmi operativi cofinanziati con l'intervento dei 4 fondi strutturali e di investimento europei (Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e Fondo per la politica marittima e della pesca) ricevendo complessivamente 32,8 miliardi: 22,3 miliardi destinati alle regioni meno sviluppate (Campania, Puglia, Ba-

silicata, Calabria e Sicilia); 1,1 miliardi destinati alle regioni in transizione (Sardegna, Abruzzo e Molise); 7,7 miliardi destinati alle regioni più sviluppate (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento, Friuli Venezia-Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria e Lazio); 1,1 miliardi destinati alla 'cooperazione territoriale europea'; 567,5 milioni destinati all'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile.

Le priorità per l'Italia indicate nell'accordo di partenariato concordato con la Commissione sono lo sviluppo di un ambiente imprenditoriale favorevole all'innovazione; la realizzazione di infrastrutture a elevate prestazioni e la gestione efficiente delle risorse naturali; l'aumento del livello di partecipazione al mercato del lavoro, la promozione dell'inclusione sociale e il miglioramento qualitativo del capitale umano; la qualità, l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione. L'Italia resta il secondo Stato maggior beneficiario dei fondi Ue dopo la Polonia.

SPESA COESIONE UE 2014-2020 (in miliardi di euro)



Fonte: Commissione Europea

LE COSE DA SAPERE

I fondi europei sono strumenti finanziari dell'Unione che hanno lo scopo di ridurre il divario esistente tra le regioni e i diversi Stati membri favorendo una maggiore coesione sociale ed economica. La programmazione viene fatta ogni sette anni (il ciclo attualmente in corso è relativo agli anni 2014-2020 ed è in corso di negoziato il prossimo ciclo 2021-2027). Per ogni settore o programma tematico sono organizzati dei contributi o stanziamenti di finanziamento, pubblicizzati attraverso bandi in cui sono indicati modalità e requisiti di accesso. La gestione

dei fondi europei è soggetta a norme rigorose per garantire che i finanziamenti vengano effettivamente spesi in modo trasparente e responsabile. La Commissione europea ha la responsabilità politica di verificarne l'uso corretto, anche se la loro gestione è quasi sempre attuata da parte degli Stati beneficiari e spetta ai governi nazionali condurre controlli e verifiche contabili.

La principale suddivisione dei fondi europei è tra fondi diretti, cioè erogati e gestiti direttamente dall'Unione europea, e fondi indiretti o strutturali, anch'essi erogati dall'Unione europea ma gestiti dagli Stati beneficiari attraverso azioni che possono essere gestite a livello nazionale (con i "PON", Programmi Operativi Nazionali, o con i "POR", Programmi Operativi Regionali). I fondi gestiti direttamente dalla UE si articolano in programmi intracomunitari, che coinvolgono i Paesi membri dell'Unione europea e riguardano politiche di comune interesse (dall'occupazione giovanile all'ambiente all'innovazione), e programmi di cooperazione esterna, che promuovono la cooperazione dei Paesi membri con Paesi terzi rispetto alla UE: può trattarsi di sovvenzioni destinate a progetti specifici collegati alle politiche della UE, di solito a seguito di un "invito a presentare proposte" (una parte dei finanziamenti proviene dalla UE, un'altra da fonti), e di gare concluse dalle istituzioni europee e aggiudicate mediante bandi per acquistare servizi, opere o beni necessari per le loro attività (per esempio studi, corsi di formazione, organizzazione di conferenze, attrezzature informatiche). I fondi strutturali (o indiretti) sono gestiti con il sistema della "gestione concorrente", che è la modalità con cui la Commissione europea affida la gestione dei programmi agli Stati membri sulla base di accordi preparati dagli Stati in collaborazione con l'esecutivo comunitario che stabiliscono come saranno usate le risorse nel corso del periodo di finanziamento. Gli Stati membri affidano la gestione dei fondi UE ad autorità ad hoc che possono essere ministeri o altri enti pubblici. Il loro compito è organizzare e pubblicare gli inviti a presentare proposte o le gare d'appalto. Attualmente, circa l'80% dei finanziamenti UE si realizza con il regime di "gestione concorrente".

Gli strumenti che la politica regionale e di coesione utilizza per finanziare gli interventi sono i Fondi strutturali e di investimento europei (SIE). Si tratta del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) per lo sviluppo regionale e urbano e investimenti nei settori che favoriscono la crescita al fine di migliorare la competitività, creare posti di lavoro e correggere gli squilibri fra le regioni; e del Fondo sociale europeo (FES) per sostenere l'aumento della competitività attraverso la creazione e l'utilizzo della conoscenza, migliorare i livelli di occupazione, qualità del lavoro e coesione sociale. Operano in sinergia con i suoi strumenti finanziari altre tre fondi. Il primo è il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), che rappresenta lo strumento di finanziamento della politica di sviluppo rurale attuato con il programma di sviluppo rurale regionale. Il secondo è il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP) per il sostegno dei pescatori nella transizione verso una pesca sostenibile aiutando le comunità costiere a diversificare le loro economie, finanziando i progetti che creano nuovi posti di lavoro e migliorano la qualità della vita nelle regioni costiere. Infine, il Fondo di

coesione, che interviene nei settori delle reti transeuropee di trasporto e della tutela dell'ambiente nei seguenti Stati membri: Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

Le regioni europee

Per facilitare la gestione dei programmi e i confronti statistici, sono state definite delle regioni che in gergo vengono chiamate NUTS, che sta per nomenclatura delle unità territoriali per la statistica: la UE è attualmente divisa in 274 regioni di "livello NUTS 2", da 800 mila a 3 milioni di abitanti (in Italia si tratta delle venti regioni attuali). Nel quadro della cooperazione transfrontaliera si parla anche di "euroregioni" per indicare le aree che promuovono gli interessi comuni delle popolazioni divise dalla stessa frontiera: si tratta di associazioni prive di uno status giuridico preciso, che esistono indipendentemente dall'Unione europea e partecipano spesso ai progetti di cooperazione territoriale.

La distribuzione

Per il periodo 2014-2020 sono stati destinati 351,8 miliardi di euro per la politica di coesione nei 28 Stati membri, pari a circa un terzo del bilancio complessivo dell'Unione. I governi nazionali hanno negoziato le modalità di distribuzione dei fondi nel Consiglio europeo e, nonostante tutte le regioni beneficino della politica di coesione, è stata attribuita una maggiore priorità ai paesi e alle regioni caratterizzate da un ritardo nello sviluppo. Oltre la metà del bilancio (182,2 miliardi di euro) è stata stanziata a favore delle regioni meno sviluppate, con un pil inferiore al 75 % rispetto alla media Ue a 27. In Italia si tratta di Puglia, Campania, Calabria, Basilicata e Sicilia. Alle regioni in transizione, con un pil compreso tra il 75 % e il 90 % della media Ue, sono stati destinati 35 miliardi di euro. In Italia le regioni interessate sono Abruzzo, Molise e Sardegna. Alle regioni più sviluppate, con un pil superiore al 90% della media Ue, sono stati destinati 54 miliardi di euro. In Italia si tratta di Provincia autonomia di Bolzano e delle regioni Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Provincia Autonoma di Trento, Valle d'Aosta, Veneto, Umbria. Gli Stati membri utilizzano i fondi per finanziare programmi tematici che riguardano l'intero paese (per esempio in materia di ambiente o trasporti) oppure programmi regionali che consentono di incanalare i fondi in una specifica parte del paese.

È possibile ottenere finanziamenti dei Fondi strutturali e di investimento europei indipendentemente dalla regione nella quale i beneficiari risiedono e la Commissione non interviene nella selezione dei progetti a eccezione di un numero limitato di progetti di ampia portata. Prevale un sistema di gestione decentrata, nell'ambito del quale sono state designate autorità nazionali o regionali per gestire cia-

scuno dei 455 programmi di attuazione della politica di coesione per il periodo 2007-2014: si tratta delle "autorità di gestione" che definiscono i criteri per la scelta dei progetti, organizzano i comitati di selezione e scelgono i progetti che riceveranno un aiuto europeo in seguito a gare aperte a tutti.

Cofinanziamento

I beneficiari di un finanziamento Ue devono contribuire al cofinanziamento del progetto con risorse proprie. Il termine cofinanziamento implica che il contributo europeo, salvo rare eccezioni nel settore degli aiuti allo sviluppo, copra solo una parte dei costi del progetto in misura che varia a seconda del tipo di programma. In linea generale la partecipazione finanziaria a carico del bilancio UE va dal 50% all'80% delle spese totali ammissibili di un progetto (in casi eccezionali il 100%). La quota non coperta dal bilancio UE può consistere in fondi propri degli enti che partecipano al progetto, sovvenzioni pubbliche, sponsorizzazioni, prestiti bancari, previsioni di introiti legati al progetto (vendita di materiale, gadget, pubblicazioni), apporti in natura (personale retribuito, uso di locali e infrastrutture). Quanto ai costi finanziabili, nella domanda di finanziamento vengono indicate le entrate e le spese previste dal progetto, che devono corrispondere il più possibile ai costi reali perchè non sempre sono possibili variazioni. In linea generale le modifiche al piano finanziario riguardano lo spostamento di risorse tra partner o tra voci di spesa, non possono essere modificati i costi totali, l'importo del finanziamento europeo e i costi indiretti. Ogni voce di spesa deve essere ammissibile, direttamente imputabile al progetto, cioè generarsi per l'esecuzione del progetto, indispensabile per la sua realizzazione, deve essere identificabile, verificabile e giustificata da documenti originali, ragionevole e corrispondente ai principi di una sana gestione finanziaria. Le voci ammissibili riguardano spese per il personale; noleggio o acquisto di attrezzature durevoli, che possono far parte delle spese di progetto in quota di ammortamento; viaggi e spese di soggiorno; altre spese specifiche di progetto (per esempio, realizzazione di seminari/workshop divulgativi, acquisto di brevetti, licenze); costi indiretti come canoni di locazione, utenze, spese postali, costi di segreteria. Di solito il pagamento da parte della UE avviene a rate: anticipo pari al 30% dell'intero contributo liquidato trenta giorni dopo la firma del contratto di sovvenzione con la Commissione europea; versamento intermedio pari al 30% del contributo totale dopo la presentazione del rapporto intermedio del progetto; pagamento finale dopo il via libera della Commissione europea del rapporto conclusivo del progetto. Il tempo tra la presentazione della richiesta di finanziamento e la liquidazione del primo anticipo è circa sei mesi⁽¹⁾.

Un'eccezione al principio del cofinanziamento riguarda il settore della ricerca e dello sviluppo. C'è il divieto di cumulo per cui il bilancio europeo non finanzia due volte gli stessi costi: in sostanza, uno stesso progetto non può beneficiare di un sostegno finanziario Ue derivante da altri strumenti o programmi già sostenuti

⁽¹⁾ G. Bartolomei-A. Marcozzi, I fondi europei 2014-2020, Epc Editore, https://www.epc.it/contenuti/fondi_europei_sitoII.pdf

dal bilancio europeo. Inoltre non è ammesso il principio di retroattività per cui le sovvenzioni non possono essere date per programmi e attività precedenti la firma del contratto con la Commissione UE. E la sovvenzione europea non può avere come oggetto o come effetto un profitto per il beneficiario o per i partner. Nel piano finanziario le entrate e le spese devono essere sempre in pareggio.

Chi ci guadagna

I beneficiari della politica di coesione possono essere le imprese (in particolare quelle piccole e medie per quanto concerne sovvenzioni, prestiti e garanzie, partecipazione a gare per fornire beni e servizi a patto che abbiano da 50 a 250 dipendenti, un fatturato annuo fino a 50 milioni di euro oppure un bilancio annuo fino a 43 milioni di euro), gli enti pubblici, le associazioni o i privati, purché presentino un progetto conforme ai criteri di selezione fissati dall'autorità di gestione del programma. Inoltre beneficiano dell'aiuto dei fondi strutturali anche le imprese non UE straniere stabilite in Europa. Possono essere sostenute spese con i Fondi strutturali e di investimento purché rientrino negli obiettivi tematici fissati per il ciclo finanziario in questione. Le regioni meno sviluppate sono tenute a stanziare a favore degli 11 obiettivi strategici almeno il 50 % degli aiuti del Fondo europeo di sviluppo regionale e il 60 % dei finanziamenti erogati attraverso il Fondo sociale europeo, mentre per le regioni in transizione queste percentuali sono rispettivamente pari al 60 % e al 70 %. Per le regioni più sviluppate la quota prevista è dell'80%.

I controlli

Le autorità nazionali e regionali devono soddisfare determinati requisiti di base ancora prima della concessione di risorse UE. Per ogni programma regionale o nazionale occorre designare tre autorità: l'autorità di gestione verifica che siano rispettate le condizioni per la concessione delle sovvenzioni ed effettua controlli regolari per determinare i progressi e l'esattezza delle spese previste; l'autorità di certificazione presenta periodicamente alla Commissione i rendiconti di spesa e le domande di pagamento, verifica che le domande di rimborso siano esatte e che derivino da sistemi contabili affidabili e conformi alle norme nazionali ed europee in vigore; l'autorità di controllo realizza verifiche dei sistemi ed esamina i progetti, segnala all'autorità di gestione e all'autorità di certificazione eventuali punti deboli e le irregolarità individuate nelle spese. I servizi di controllo della Commissione europea esercitano una funzione di sorveglianza e possono realizzare verifiche in qualsiasi momento. Quando si rilevano carenze notevoli, la Commissione e gli Stati membri concordano dei piani d'azione per rimediare e se lo Stato sotto tiro non adotta rapidamente delle misure correttive, la Commissione può interrompere o sospendere i pagamenti.

LA SFIDA DEL 2021-2027

“Mentre i vantaggi della globalizzazione sono ampiamente diffusi, i costi sono spesso sostenuti a livello locale e l’evidenza recente indica che molte regioni europee sono più di altre esposte a shock economici improvvisi, i tassi di disoccupazione particolarmente tra le giovani generazioni restano troppo elevati, la partecipazione al mercato del lavoro è bassa in molte aree e il numero delle persone in povertà è alto: ciò è inaccettabile e queste differenze di prospettive economiche e sociali possono creare tensioni socio-politiche”. L’analisi della Commissione europea è impietosa. L’Ocse stima che tra il 1994-2014 il divario di produttività tra Regioni più avanzate e Regioni più arretrate è aumentato del 56% e che si sono prodotte “nuove faglie” in ogni regione e nei grandi centri urbani dove vantaggi e svantaggi si distribuiscono tra classi diverse di cittadini “in relazione al livello di ricchezza e di istruzione, all’estrazione sociale e al luogo di residenza”. E fra le aree rurali, dove vive in Europa il 28% della popolazione, e le aree urbane. Questo tipo di disuguaglianze territoriali, ha sintetizzato l’economista Fabrizio Barca, ex ministro per la coesione, “è diffuso in tutto il mondo occidentale e ha dato vita a una ‘dinamica autoritaria’ fatta di intolleranza per le diversità, sfiducia in istituzioni ed esperti e richiesta di poteri forti. In Europa questa dinamica mette a repentaglio l’esistenza stessa dell’Unione, perché una parte crescente dei cittadini europei percepisce l’Unione come parte del problema, non della soluzione”⁽⁸⁾. La sfida europea del 2021-2027 è resa ancora più difficile da due fattori. Il primo è l’accavallarsi di nuove urgenze politiche che hanno immediati e rilevanti ricasci economici e finanziari: immigrazione, difesa esterna/terrorismo e sicurezza, gestione delle frontiere, rafforzamento dei fattori di crescita, alta disoccupazione, aggravamento delle disuguaglianze, ricerca e innovazione, economia digitale, giovani. Il secondo riguarda la Brexit: l’addio britannico complica non poco le cose, vale 12-13 miliardi di euro in meno all’anno. Per sette anni, la durata del ciclo di bilancio dell’Unione, vuole dire 84-91 miliardi di euro.

Alla ricerca di soluzioni nel percorso stretto tra l’addio del Regno Unito e nuove priorità, la Commissione era partita da tre opzioni per affrontare la riduzione del bilancio: taglio generalizzato delle risorse, riduzione del contributo per le regioni più sviluppate, mantenimento del sostegno a settori chiave (concentrazione tematica) e una riduzione per altri settori. Questi i ragionamenti

⁽⁸⁾ F. Barca, *Politica di coesione: tre mosse*, Istituto Affari Internazionali, 2018, <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1808.pdf>

sottostanti. Se Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo e Fondo di coesione dovessero continuare a sostenere tutti gli Stati membri e tutte le regioni, si dovrebbero garantire miglioramenti in termini di efficienza “modulando” diversamente l'intensità degli aiuti e indirizzando meglio il sostegno. Mantenere i livelli attuali di spesa pari a quasi il 35% del bilancio UE di 7 anni consentirebbe di continuare a investire in misura sostanziale in tutte le regioni in settori come innovazione, trasformazione industriale, transizione verso l'energia pulita, azione per il clima, ampliamento e miglioramento delle opportunità di lavoro. Se Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo sociale europeo non sostenessero più le regioni più sviluppate e in transizione, ci sarebbe un taglio di circa 95 miliardi di euro, oltre un quarto delle dotazioni attuali di tali fondi, pari a circa l'8,7% dell'attuale quadro finanziario pluriennale. In questo scenario ci sarebbe uno stop agli interventi in Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia continentale, Germania, Irlanda, Olanda, Svezia e a numerose regioni in Italia e Spagna.

Infine, se il sostegno fosse limitato ulteriormente ai paesi beneficiari del Fondo di coesione, cesserebbero anche gli investimenti a vantaggio delle regioni meno sviluppate in Francia, Italia e Spagna. Ciò implicherebbe un taglio di circa 124 miliardi di euro in 7 anni, pari a circa il 33% delle attuali dotazioni e a circa l'11% dell'attuale quadro finanziario pluriennale. Nel secondo e nel terzo scenario, seguendo il principio di sussidiarietà⁽⁹⁾ spetterebbe alle autorità nazionali, regionali e locali assumere l'onere degli interventi per garantire la coesione economica, sociale e territoriale.

L'opzione scelta dalla Commissione Juncker, a fronte della mancanza di volontà degli Stati a incrementare i contributi, è stata la terza con varie motivazioni. La prima, è concentrarsi sulle tematiche con il più alto valore aggiunto UE, in grado di garantire l'impatto positivo maggiore. La seconda è che molte delle sfide principali (globalizzazione e trasformazione economica, transizione verso un'economia circolare e a basse emissioni di carbonio, sostenibilità ambientale, migrazioni e sacche di povertà urbana) colpiscono sempre più molte regioni di tutta l'Unione comprese quelle più sviluppate. Terzo motivo: mantenere una massa critica di investimenti che nelle regioni più sviluppate sono già modesti in termini pro capite. Quarto: c'è un ampio consenso negli Stati sul fatto che il Fondo per lo sviluppo regionale debba essere esteso a tutte le aree⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Il principio di sussidiarietà nei settori di competenza non esclusiva dell'Unione europea implica che la Ue intervenga solo se gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono essere realizzati meglio a livello comunitario. È un principio dinamico, che consente di ampliare le competenze UE nei settori in cui è necessario e restringerle quando non lo è.

⁽¹⁰⁾ Valutazione d'impatto proposta regolamento Ue Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo coesione, Commissione europea, maggio 2018 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:SC0283&from=EN>

Il sentiero del bilancio in cui si colloca la politica di coesione è quindi stretto: l'Unione europea deve fare di più con meno. Per sostenere le nuove priorità occorre aumentare i livelli di finanziamento. I termini generali della proposta di bilancio presentata dalla Commissione europea per il 2021-2027 sono questi: 1.135 miliardi in impegni espressi in prezzi 2018, pari all'1,11% del reddito nazionale lordo dei 27 Stati membri. Espressi in prezzi correnti, cioè tenendo conto dell'inflazione, si tratta di 1.279 miliardi di euro⁽¹¹⁾. In termini di pagamenti espressi in prezzi 2018 corrispondono a 1.105 miliardi, pari all'1,08% del reddito nazionale lordo dei "27"⁽¹²⁾. Il bilancio 2014-2020 prevedeva 959,988 miliardi di euro (1% del reddito nazionale lordo dei 28 Stati membri) corrispondenti a 908,4 miliardi in pagamenti (0,95% del reddito nazionale lordo). La proposta di bilancio per il prossimo esercizio multiennale si distingue nettamente dal bilancio precedente a causa delle conseguenze finanziarie della Brexit, di un reddito nazionale lordo della UE ridotto (dalla UE-28 alla UE-27), da cambiamenti sostanziali nella struttura del bilancio in termini di voci, programmi, il numero dei grandi capitoli passa da 5 a 7, il numero dei programmi passa da 58 a 37 con qualche spostamento da un capitolo all'altro; all'interno delle voci i programmi sono raggruppati in 17 elementi aggregati (*cluster*) che indicano come come i programmi contribuiscono ai singoli obiettivi generali di policy⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ Dal punto di vista giuridico valgono i riferimenti a prezzi costanti, che riflettono i cambiamenti effettivi nell'arco di tutto il periodo finanziario senza tenere conto dell'inflazione. Il negoziato politico tra gli Stati avviene tenendo conto dei prezzi costanti. Il riferimento a prezzi correnti danno una visione chiara della spesa nei sette anni tenendo conto di un tasso di inflazione prevista del 2% annuo, pari al 14% per l'intero esercizio finanziario.

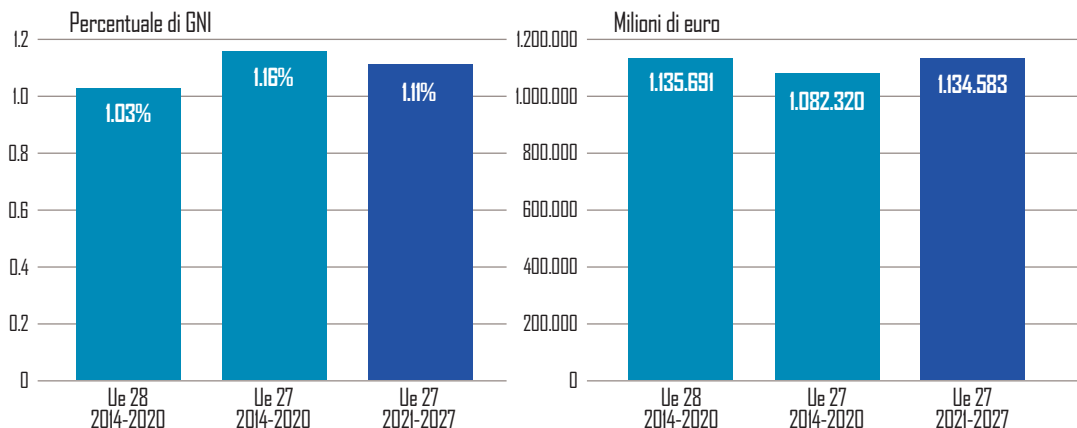
⁽¹²⁾ Gli impegni sono i finanziamenti che possono essere definiti nei contratti in un determinato anno, i pagamenti sono gli importi effettivamente erogati.

⁽¹³⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0321&from=EN>

In termini reali il bilancio a lungo termine del nuovo settennato, indica la Commissione europea, "è sostanzialmente simile a quello dell'attuale periodo 2014-2020, tenuto conto dell'inclusione del Fondo europeo di sviluppo". Si tratta dello strumento finanziario frutto dell'accordo intergovernativo per il sostegno allo sviluppo nei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico con una dotazione di 30 miliardi nel 2014-2020. Il totale degli impegni può essere visto come maggiore o minore rispetto al bilancio precedente, a seconda della prospettiva scelta. In termini reali rispetto al bilancio 2014-2020 a 28 Stati membri si registra un leggero calo. Comparato in termini reali con il bilancio "virtuale" precedente, cioè dell'Unione a 27 Stati membri senza il Regno Unito, si registra un aumento del 5% (52,3 miliardi).

Comparato in termini relativi in rapporto al reddito nazionale lordo, si registra un aumento dall'1,03% del reddito nazionale lordo (RNL) della UE-28 all'1,11% della UE-27. Comparato infine in termini relativi con l'attuale reddito nazionale lordo della UE-27, non tenendo quindi conto del Regno Unito, si registra un calo dall'1,16% del RNL all'1,11% della UE-27.

PROPOSTA BILANCIO 2021-2027 rispetto al bilancio 2014-2027
(impegni, prezzi 2018, compreso il FES)



Fonte: European Parliamentary Research Service, Bruxelles, 2018, calcoli basati sul documento di lavoro della Commissione europea fornito al Parlamento Ue (Annex 3a)

Il tratto distintivo della struttura del nuovo bilancio consiste nel passaggio dall'attuale nomenclatura fondata sugli obiettivi delle strategie dell'Europa 2020⁽¹⁴⁾ che rientrano nel capitolo della crescita "intelligente" e inclusiva, alla concentrazione su altre priorità dell'Unione: economia digitale, migrazione, gestione delle frontiere, difesa.

⁽¹⁴⁾ Vedi nota 7, pagina 17

STRUTTURA GENERALE DEI BILANCI 2014-2020 e 2021-2027 e quota delle singole rubriche
(le voci sono in percentuale del totale del bilancio)

2014-2020	% del totale	2021-2027	% del totale
1. Crescita "intelligente" e inclusiva	47.2 %	1. Mercato unico, innovazione e digitale	14.7 %
1a. competitività per crescere e posti di lavoro	13 %	2. Coesione e valori	34.5 %
1b. coesione economica sociale e territoriale	34.2 %	3. Risorse naturali e ambiente	29.7 %
2. Crescita sostenibile: risorse naturali	38.6 %	4. Migrazione e gestione frontiere	2.7 %
3. Sicurezza	1.6 %	5. Sicurezza e difesa	2.1 %
4. Azione esterna	6.1 %	6. Vicinato e mondo	9.6 %
5. Amministrazione	6.4 %	7. Pubblica amministrazione europea	6.7 %
Compensazioni	< 1 %		

Fonte: Eprs su dati Commissione europea

NUOVO QUADRO PLURIENNALE A PREZZI CORRENTI



442,9€ •

COESIONE E VALORI

Sviluppo regionale e coesione
Unione economica e monetaria
Investire nelle persone



378,9€ •

COESIONE E VALORI

Agricoltura e politica marittima
Ambiente e azione per il clima



34,9€ •

MIGRAZIONE E GESTIONE DELLE FRONTIERE

Migrazione
Gestione delle frontiere



123€ •

VICINATO E RESTO DEL MONDO

Azioni asterne
Assistenza preadesione



27,3€ •

SICUREZZA E DIFESA

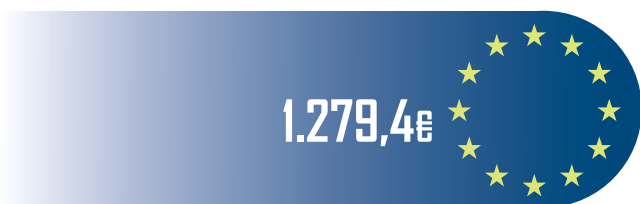
Sicurezza
Difesa
Risposta alle crisi



85,3€ •

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE EUROPEA

Pubblica amministrazione europea



187,4€ •

IL MERCATO UNICO, INNOVAZIONE E AGENZIA DIGITALE

Ricerca e innovazione
Investimenti strategici europei
Mercato unico
Spazio



Per il periodo 2021-2027 viene proposto un aumento della spesa “prevalentemente” attraverso risorse aggiuntive, ma anche attraverso riassegnazioni/tagli rispettivamente per l’80% e il 20% per finanziare le nuove priorità, rafforzare i programmi esistenti che hanno un chiaro “valore aggiunto europeo”, per i quali l’uso di fondi europei ha un impatto maggiore rispetto a quello che avrebbe la spesa pubblica nazionale.

A farne le spese saranno la politica agricola comune (PAC) e i programmi di coesione. Secondo le stime della Commissione europea, la PAC subirebbe una **riduzione del 5%** a prezzi correnti rispetto al periodo 2014-2020, il che equivarrebbe a una riduzione di circa il **12% a prezzi costanti** del 2018 (secondo il Parlamento europeo il taglio sarebbe più consistente e ammonterebbe al **15%**).

IL BILANCIO DELLA COESIONE

Per il 2021-2027, le risorse per la coesione economica, sociale e territoriale disponibili per gli impegni di ammontano a 330,6 miliardi ai prezzi del 2018. Nel periodo 2014-2020 ammontavano a 351,8 miliardi.

DOTAZIONI DEL FESR, DEL FONDO COESIONE E DEL FONDO SOCIALE EUROPEO+ (per il periodo 2021-27 in milioni di euro)

	Periodo 2020-2027
Totale della politica di coesione	330.624
Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)	200.629
- Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita	190.752
- Cooperazione territoriale europea	8.430
- Regioni ultraperiferiche* e zone a bassa densità di popolazione	1.447
Fondo di coesione (FC)	41.349
- di cui contributo al MCE** - Trasporti	10.000
Fondo sociale europeo+***	88.646

* Nove regioni UE sono classificate come ultraperiferiche: i cinque dipartimenti francesi d'oltremare (Guadalupa, Guyana francese, Martinica, Mayotte e Réunion); le comunità francesi d'oltremare di Saint Martin; la comunità autonoma delle Isole Canarie; le due regioni autonome portoghesi di Madeira e delle Azzorre.

**Il Meccanismo per connettere l'Europa (Connecting Europe Facility) è lo strumento finanziario dell'Unione Europea per progetti infrastrutturali di interesse comune e trans-europeo nei settori dei trasporti, energia e tecnologie della comunicazione e dell'informazione

***Tale cifra non comprende l'importo per la sanità, l'occupazione e l'innovazione sociale (1,042 miliardi)

Secondo le indicazioni pubbliche del commissario al bilancio Günther Öttinger la riduzione della dotazione per la politica di coesione è del 7%. Dall'incrocio e dall'elaborazione dei dati del bilancio attuale e della proposta di bilancio per i prossimi 7 anni, sulla base dei documenti di lavoro della Commissione europea e dei documenti su cui si fonda il negoziato tra gli Stati oltrechè dalla documentazione su cui lavora il Parlamento europeo, risulta che in termini reali a prezzi costanti, per le voci Fondo europeo per lo sviluppo regionale, Fondo coesione e Fondo sociale europeo Plus c'è un taglio del 10,06% comparando il periodo 2021-2027 con il periodo 2014-2020 UE-27: 330,6 miliardi di euro contro 367,6 miliardi. È questo il riferimento più preciso per valutare la variazione. Rispetto all'ammontare calcolato moltiplicando per 7 (il numero degli anni dell'esercizio) le dotazioni previste per il 2020 la riduzione sarebbe del 13,4%. Rispetto all'attuale quadro finanziario 2014-2020 (UE-28) il taglio è del 12,80%.

A prezzi correnti la dotazione del Fondo di coesione si ridurrebbe da 63 a 46 miliardi di euro mentre quella del Fondo europeo di sviluppo regionale passerebbe da 199 miliardi a 226

miliardi di euro. Il Fondo sociale europeo Plus riunirà una serie di fondi e di programmi esistenti, con uno stanziamento di 101 miliardi di euro. Comparando il periodo 2021-2027 al periodo 2014-2020 UE-27, tenendo conto dello spostamento di voci, il Fondo europeo di sviluppo regionale comprensivo dei fondi per le regioni ultraperiferiche e per la cooperazione territoriale europea, registra +1,3%; il Fondo di coesione -45,4%. Totale per lo sviluppo regionale e coesione -11,6%. Fondo sociale europeo Plus -5,5% (inclusi Iniziativa per l'occupazione giovanile, Fondo di aiuti per gli indigenti e programma per l'occupazione e l'innovazione sociale).

Più risorse per l'Italia

Per l'Italia a prezzi correnti ci sarebbe un aumento da 34 a 43,5 miliardi di euro, a prezzi costanti (2018) da 36,2 a 38,6 miliardi, con una differenza in più di 2,4 miliardi rispetto al periodo 2014-2020. Motivo: il calcolo della dotazione riflette il peggioramento delle condizioni economiche e sociali delle regioni meridionali nel corso della lunga crisi originata dal dissesto finanziario globale e dalla crisi del debito sovrano, e la nuova ponderazione di altri fattori diversi del pil procapite.

Da rilevare che sull'altro grande capitolo di spesa ridotta nel bilancio Ue, la politica agricola comune, l'Italia vedrebbe diminuita la dotazione di circa 2,7 miliardi, con una dotazione complessiva di circa 36,3 miliardi a prezzi correnti contro 39 miliardi nel 2014-2020 (-6,9%). A prezzi costanti, a prima vista, potrebbe esserci un taglio del 19,7% nei pagamenti diretti e del 26% nei fondi per lo sviluppo rurale (dati non confermati).

L'Italia sarebbe il quarto paese beneficiario dei fondi PAC dopo Francia, Spagna, Germania e sarebbe seguita dalla Polonia.

Il nuovo metodo per assegnare i fondi

Il nuovo metodo di assegnazione dei fondi UE si basa sempre sulla cosiddetta "formula di Berlino" adottata dal Consiglio europeo nel 1999, che prevede sistemi di calcolo diversi per la ripartizione dei fondi nelle tre categorie di regioni: regioni meno sviluppate, in transizione e più sviluppate. Si tratta di una metodologia che tiene conto della differenza tra il pil pro capite di una regione e la media UE e tiene conto di disoccupazione,

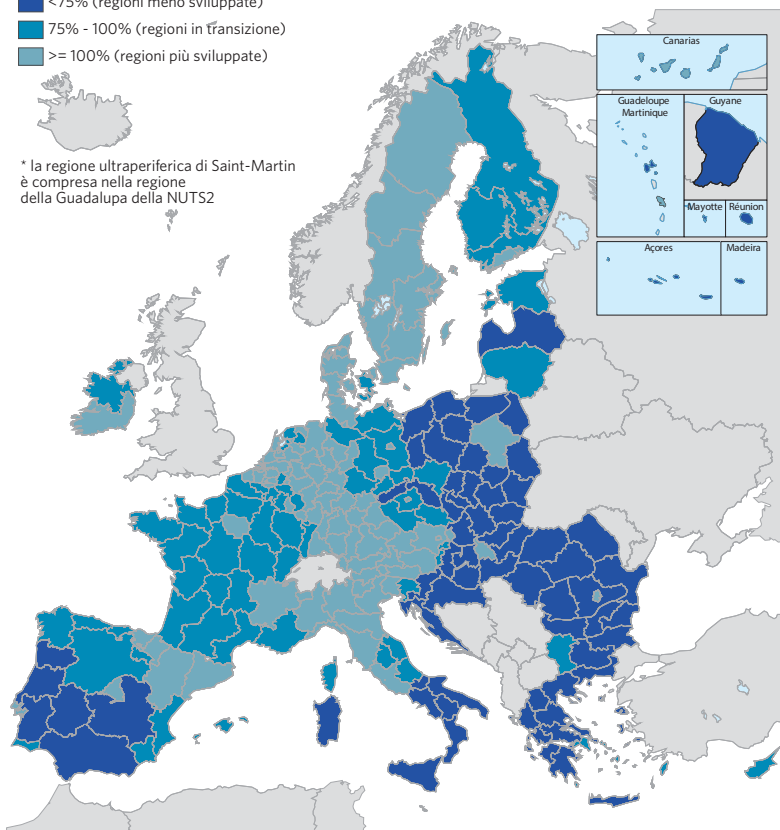
PIL PRO-CAPITE REGIONI (media anni 2014-2015-2016)

Indice, UE-27 = 100

- <75% (regioni meno sviluppate)
- 75% - 100% (regioni in transizione)
- >= 100% (regioni più sviluppate)



* la regione ultraperiferica di Saint-Martin è compresa nella regione della Guadalupa della NUTS2



Dopo la doppia recessione registrata nel 2008 e nel 2011, l'economia è tornata a crescere e le disparità nel pil pro capite tra gli Stati membri sono nuovamente diminuite e sono stati registrati tassi di crescita ovunque, più alti nei paesi con livelli di pil pro capite inferiori. Tra il 2000 e il 2015 il pil pro capite in numerose regioni meno sviluppate si è avvicinato alla media Ue grazie a una più rapida crescita della produttività, sebbene l'occupazione abbia registrato un calo. La crescita del pil pro capite è stata particolarmente elevata nelle aree delle città capitali in Romania (dal 56% della media Ue al 136%) e Bulgaria (dal 38% al 76%). In Grecia e Portogallo il pil pro capite è precipitato. Tra il 2008 e il 2015 le regioni della UE-12 eccetto Cipro e Repubblica ceca (Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Romania, Slovenia, Slovacchia) e la Croazia convergevano verso la media UE, mentre quasi tutte le regioni italiane e portoghesi hanno continuato a discostarsi dai valori medi. Così anche la Spagna, tuttavia in condizioni migliori della Grecia. Nel complesso, i maggiori incrementi relativi del pil pro capite tra il 2000 e il 2015 si sono verificati nella UE-13, mentre le riduzioni più consistenti hanno interessato Grecia e Italia, in quest'ultima sia prima sia dopo la crisi (Carta 1.2). Anche alcune regioni in Belgio, Olanda, Francia e Regno Unito hanno registrato cali considerevoli.

densità della popolazione e per le regioni più avanzati livelli di istruzione. L'obiettivo di fondo è rispecchiare più fedelmente l'evoluzione delle disparità socio-economiche, continuare a destinare risorse nelle regioni che devono recuperare i ritardi di sviluppo, concentrare i fondi sugli Stati meno sviluppati rafforzando anche il sostegno alle regioni in transizione industriale. Il criterio del pil pro capite resta la base prevalente di riferimento (peserà per l'81%), ma ne vengono aggiunti tre nuovi. Il primo è il mercato del lavoro che vale il 15%: disoccupazione giovanile, livello di istruzione basso, andamento demografico. Il secondo riguarda i cambiamenti climatici che pesano l'1%: emissioni di gas a effetto serra nei settori non compresi nel sistema di scambio delle quote di emissione. Il terzo riguar-

da i migranti e vale il 3% (valore che l'Italia considera troppo basso): si tratta dell'immigrazione netta di cittadini non comunitari (non si conteggiano i migranti sbarcati). Per il Fondo di coesione, di cui beneficiano gli Stati con reddito nazionale lordo pro capite inferiore al 90% del reddito medio UE pro capite, la modifica non vale.

Per tenere conto dell'evoluzione socio-economica delle regioni e ampliare il numero delle regioni potenzialmente coperte dagli aiuti UE, la Commissione propone inoltre di alzare la soglia prevista per la categoria delle regioni in transizione (attualmente Repubblica Ceca, Cipro, Portogallo, Slovenia e Slovacchia) prevedendo un rapporto reddito nazionale lordo pari o superiore al 75% e inferiore al 100% della media UE rispetto alla forbice attuale 75-90%.

Alla base della proposta comunitaria sono le indicazioni del 7° rapporto sulla coesione dal quale emerge il miglioramento della posizione economica di molti paesi dell'Est europeo e il peggioramento nei Paesi dell'Europa del Sud, Italia compresa, in conseguenza della crisi scoppiata nel 2008⁽⁶⁵⁾.

In sostanza, il nuovo metodo comporta una redistribuzione dei fondi dagli Stati dell'Est Europa in cui la crescita è stata notevole negli ultimi anni agli Stati del sud, in particolare Italia, Grecia e Spagna. In ogni caso l'Italia ha già espresso la propria contrarietà all'aumento al 100% della soglia massima per le regioni in transizione giudicando "difficilmente giustificabile" la destinazione di fondi alle regioni più sviluppate.

La ripartizione dei fondi strutturali proposta dalla Commissione europea penalizza dunque gli Stati dell'Europa dell'Est, per i quali gli stanziamenti si riducono in valori assoluti rispetto al 2014-2020. Tuttavia, la Polonia resta il Paese che beneficia di più dell'intervento delle politiche di coesione con stanziamenti di 64,4 miliardi di euro a prezzi 2018, seguita dall'Italia (38,6 miliardi), dalla Spagna (34 miliardi), dalla Romania (27 miliardi), dal Portogallo (21,1 miliardi), dalla Grecia (19,2 miliardi), dall'Ungheria (17,9 miliardi), dalla Repubblica Ceca (17,8 miliardi), dalla Francia (16 miliardi), dalla Germania (15,6 miliardi). I dati sono a prezzi 2018.

Tuttavia, la dotazione per gli Stati dell'Est resta al top della classifica se si prende in considerazione la spesa pro capite: la quota più alta è dell'Estonia, della Slovacchia e della Lituania con oltre 300 euro di aiuti UE per abitante, la Croazia sarà appena sotto.

⁽⁶⁵⁾ Commissione europea, La mia regione, la mia Europa, il mio futuro, 7a relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, 2017, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_it.pdf

Gli Stati Ue per grado di sviluppo

Stati membri meno sviluppati (*pil pro capite inferiore al 75% della media Ue nel 2015*): Bulgaria, Grecia, Estonia, Croazia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Romania). In Italia le regioni meno sviluppate sono Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia.

Stati moderatamente sviluppati/in transizione (*pil pro capite tra il 75% e il 90% della media Ue*): Repubblica Ceca, Cipro, Portogallo, Slovenia, Slovacchia. In Italia le regioni in transizione sono Abruzzo, Molise e Sardegna.

Stati più sviluppati (*pil pro capite superiore al 90% della media Ue*): Belgio, Danimarca, Germania, Irlanda, Spagna, Francia, Italia, Lussemburgo, Malta, Olanda, Austria, Svezia, Finlandia, Regno Unito). In Italia le regioni più sviluppate sono Piemonte, Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Liguria, Lombardia, Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen, Provincia Autonoma di Trento, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche e Lazio.

(Fonti: 7ª relazione sulla coesione della Commissione europea, 2017 e Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020, Commissione europea 2015, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_it.pdf)

L'Italia passerà da 86 euro per abitante nel periodo 2014-2020 a 91 euro. In realtà l'incremento della dotazione per l'Italia sarebbe molto più alto del 6% se non ci fosse il "freno" proposto dalla Commissione per evitare perdite rilevanti a diversi Stati, in primo luogo Francia e Germania. La rete di sicurezza per evitare cambiamenti troppo bruschi nelle assegnazioni per gli Stati membri prevede il limite inferiore del 24% (nessuno può perdere di più) e il tetto massimo dell'8% (nessuno può guadagnare di più).

Niente aumenti per gli Stati con RNL superiore al 120% della

DOTAZIONI FONDI COESIONE 2021-2027 (Stato per Stato)

Paese	Prezzi 2018	Prezzi correnti
Belgio	2.443.732.247	2.754.198.305
Bulgaria	9.929.511.492	10.081.635.710
Rep. Ceca	17.848.116.938	20.115.646.252
Danimarca	573.517.899	646.380.972
Germania	15.688.212.843	17.681.335.291
Estonia	2.914.906.456	3.285.233.245
Irlanda	1.087.980.532	1.226.203.951
Grecia	19.239.335.692	21.696.841.512
Spagna	34.004.950.482	38.325.138.562
Francia	16.002.440.880	18.058.025.615
Croazia	8.767.737.011	9.888.093.817
Italia	38.564.071.866	43.463.477.430
Cipro	8.77.368.784	988.834.854
Lettonia	4.282.268.627	4.612.229.539
Lituania	5.642.44.504	6.359.291.448
Lussemburgo	64.879.682	73.122.377
Ungheria	17.933.628.471	20.247.570.927
Malta	596.961.418	672.802.893
Olanda	1.441.843.260	1.625.023.473
Austria	1.279.708.248	1.442.289.880
Polonia	64.396.905.118	72.724.130.923
Portogallo	21.171.877.482	23.861.676.803
Romania	27.203.590.880	30.765.592.532
Slovenia	3.073.103.392	3.463.528.447
Slovacchia	11.779.580.537	13.304.565.383
Finlandia	1.604.638.379	1.808.501.037
Svezia	2.141.077.508	2.413.092.535

media. Con l'applicazione integrale del nuovo metodo di calcolo, l'incremento per l'Italia sarebbe stato del 28% (con una dotazione complessiva di 46,2 miliardi invece di 38,6 miliardi). Senza "freno" la dotazione per la Grecia aumenterebbe del 32%, per la Spagna del 21%, mentre per la Germania si ridurrebbe del 45%, per l'Austria del 32%, per la Francia del 23%. Per Polonia e Ungheria la riduzione sarebbe stata inferiore a quella prevista comunque: 11% e 17%.

CHI GUADAGNA E CHI PERDE

Stati membri	Dotazione 2021-27 (miliardi di euro prezzi 2018)	Modifica del periodo 2014-2020 (%)	Intensità dell'aiuto (euro/pro capite)	Modifica del periodo 2014-2020 (%)
Bulgaria	8,9	8	178	15
Romania	27,2	8	196	17
Croazia	8,8	-6	298	0
Lettonia	4,3	-13	308	0
Ungheria	17,9	-24	260	-22
Grecia	19,2	8	254	12
Polonia	64,4	-23	239	-24
Lituania	5,6	-24	278	-12
Estonia	2,9	-24	317	-22
Portogallo	21,2	-7	292	-5
Slovacchia	11,8	-22	310	-22
Cipro	0,9	2	147	-5
Slovenia	3,1	-9	213	-11
Rep. Ceca	17,8	-24	242	-25
Spagna	34,0	5	105	3
Malta	0,6	-24	197	-28
Italia	38,6	6	91	5
Francia	16,0	-5	34	-9
Finlandia	1,5	5	42	2
Belgio	2,4	0	31	-5
Svezia	2,1	0	31	-6
Germania	13,7	-21	27	-20
Danimarca	0,6	0	14	-3
Austria	1,3	0	21	-4
Olanda	1,4	0	12	-5
Irlanda	1,1	-13	33	-17
Lussemburgo	0,1	0	16	-14

Le scelte strategiche

Sono sette le caratteristiche principali delle scelte per la coesione. Intanto la Ue continuerà a investire in tutte le regioni: quelle ancora in ritardo di crescita o di livelli di reddito, che sono principalmente nell'Europa meridionale e orientale, continueranno a beneficiare di un considerevole sostegno dei fondi europei. E, in ogni caso, gli investimenti a titolo della politica di coesione pro-

IL 75% DEI FONDI FESR E FC RESTERÀ DESTINATO ALLE REGIONI MENO SVILUPPATE

	2021-2027
Fondo di coesione (CF) - RNL/pro capite <90% della media Ue27	13%
Finanziamenti FESR nelle regioni meno sviluppate	62%
Finanziamenti FESR nelle regioni in transizione	14%
Finanziamenti FESR nelle regioni sviluppate	11%
Totale	100%
Quota FESR e FC per le regioni meno sviluppate	75%

seguiranno in tutte le regioni perché, anche se situate negli Stati membri a reddito più elevato, si trovano in difficoltà a fronteggiare la transizione industriale e l'attuale fase di globalizzazione. Poi viene confermata la distinzione delle tre categorie classiche: regioni meno sviluppate, in transizione e più sviluppate. Terza caratteristica, la maggiore accentuazione della responsabilità e della gestione dei programmi a livello locale, che poggerà sull'aumento dei tassi di cofinanziamento. È una delle soluzioni scelte per fronteggiare il "buco" britannico e aggirare l'ostacolo di un aumento dei contributi nazionali al bilancio.

La Commissione indica l'aspetto incentivante per gli Stati: una maggiore quota di finanziamento accresce la titolarità, la piena padronanza dei progetti finanziati con fondi UE nelle regioni e nelle città. Questo è un elemento essenziale della strategia generale di "fare di più" con meno risorse, una scelta che ha già suscitato contestazioni sia in Parlamento che nelle Regioni. Quarta caratteristica: meno regole e controlli per le imprese e gli imprenditori, maggiore flessibilità nell'uso dei fondi. Quinta: un unico insieme di regole disciplinerà i fondi UE. Sesta: un riesame intermedio dei progetti in corso permetterà di modificarli per gli ultimi due anni del periodo di finanziamento e di trasferire risorse limitate sempre nell'ambito di programmi dei fondi UE. Infine, collegamento più stretto con il "semestre" europeo, il perno della *governance* economica. Un punto, questo, assai controverso perché entra nel cuore dell'equilibrio tra dimensione della coesione socio-economica e gestione dei conti pubblici.

Il capitolo "coesione e valori", comprende gli stanziamenti per l'unione economica e monetaria (25 miliardi per il programma di sostegno alle riforme incluso lo strumento per sostenere la convergenza dei paesi non euro e le riforme strutturali), l'investimento

nelle persone, nella coesione sociale e nei “valori” UE. A questo titolo rientrano il nuovo Fondo sociale europeo con 101,174 miliardi, il programma Erasmus rafforzato (30 miliardi), il corpo europeo di solidarietà/specie di servizio civile UE (1,26 miliardi), 947 milioni per giustizia, diritti e valori.

DOTAZIONI DEL FESR, DEL FC E DEL FSE+ (in milioni)

	2021-2027
Totale della politica di coesione	330.624
Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)	200.629
- Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita	180.752
- Cooperazione territoriale europea	8.430
- Regioni ultraperiferiche e zone a bassa densità di popolazione	1.447
Fondo di coesione (FC)	41.349
- di cui contributo al MCE - Trasporti	10.000
Fondo sociale europeo+^(*)	88.646

(*) Tale cifra non comprende l'importo per la sanità, l'occupazione e l'innovazione sociale (1 042 000 000 EUR)

LE PRIORITÀ

Obiettivi più concentrati, maggiormente orientati alla competitività/Europa più “intelligente”, agli obiettivi ambientali e maggiore flessibilità nella gestione dei fondi: questo l’“asse preferenziale” scelto dalla Commissione per spostare ulteriormente l’accento sui risultati e assicurare margini di manovra a fronte della scarsità di risorse. Le valutazioni ex post della politica di coesione e di sviluppo regionale hanno ormai raggiunto delle conclusioni abbastanza condivise. Una riguarda il ruolo delle piccole e medie imprese: il sostegno europeo in questo settore può avere un impatto sostanziale, che tuttavia dovrebbe concentrarsi maggiormente sull’aiuto allo sviluppo di PMI dinamiche, sulle strategie di “specializzazione intelligente”, sull’incoraggiamento delle regioni a procedere nella catena delle produzioni avanzate e non cercare di mantenere l’asse produttivo e tecnologico delle filiere mature. Un altro punto fermo è che alcuni interventi hanno uno scarso impatto e non si giustificano più. Tra questi c’è il sostegno alle grandi imprese. La strategia ritenuta più efficace non è assicurare incentivi finanziari, bensì migliorare il contesto imprenditoriale locale. Quanto agli investimenti nelle infrastrutture aeroportuali,

la Commissione è giunta alla conclusione che “spesso hanno ottenuto risultati insoddisfacenti e attualmente appaiono giustificati solo nelle regioni ultraperiferiche”. Infine, vengono aggiunti quali aspetti fondamentali l’elevato valore aggiunto dei contributi in settori come l’economia a basse emissioni di carbonio, lo sviluppo urbano sostenibile e la cooperazione regionale.

Invece degli 11 obiettivi tematici del 2014-2020, la Commissione propone che la nuova politica di coesione concentri le risorse su cinque obiettivi strategici:

- Europa più “intelligente” (innovazione, digitalizzazione dell’attività economica e delle amministrazioni pubbliche, trasformazione dell’economia, sostegno alle piccole e medie imprese);

- Europa più verde e priva di emissioni di carbonio attraverso l’attuazione dell’accordo sul clima di Parigi⁽⁶⁾;

- Europa più connessa, dotata di reti di trasporto e digitali strategiche;

- Europa più sociale, attuando il “pilastro europeo dei diritti sociali”, sostenendo l’occupazione, l’inclusione sociale e un equo accesso alla sanità;

- Europa più vicina ai cittadini, che sostenga strategie di sviluppo gestite a livello locali e uno sviluppo sostenibile delle zone urbane, rurali e costiere.

La quota maggiore degli investimenti del Fondo di sviluppo regionale e del Fondo di coesione sarà dedicata ai primo due obiettivi strategici: Smart Europe e Green Europe. Gli Stati investiranno in queste due priorità rispettivamente il 65% e l’85% delle proprie dotazioni finanziarie a titolo dei due fondi proporzionalmente alla loro ricchezza relativa. La ripartizione delle risorse non avverrà più a livello regionale, ma a livello nazionale per consentire una maggiore flessibilità dei vari programmi (elemento questo che è stato subito contestato dal Parlamento europeo). Secondo la Commissione europea occorre tenere conto delle esigenze regionali specifiche e nello stesso tempo rendere coerenti programmi con gli obiettivi strategici della UE. Per questo, gli investimenti nel quadro del Fondo per lo sviluppo regionale e del Fondo di coesione dovrebbero contribuire all’obiettivo comune dell’Unione (riflesso nell’equilibrio delle poste del bilancio 2021-2027) almeno con il 25% dell’intera spesa Ue per l’azione pro clima. Per gli Stati con reddito nazionale lordo inferiore al 75%, i finanziamenti devono ammontare almeno al 35% per la Smart Europe e al 30% per la Green Europe; per gli Stati con reddito nazionale lordo tra 75% e 100% devono ammontare rispettivamente ad almeno il 45% e al 30%;

⁽⁶⁾ L’accordo sul clima raggiunto a fine 2015 indica l’obiettivo di contenere l’aumento della temperatura globale “ben al di sotto dei 2 gradi centigradi” rispetto ai valori dell’era preindustriale cercando di fermarsi a +1,5°. I paesi di vecchia industrializzazione erogheranno cento miliardi all’anno dal 2020 per diffondere nel mondo le tecnologie verdi e decarbonizzare l’economia.

Un nuovo obiettivo finanziario sarà fissato al più tardi nel 2025. Si prevede un meccanismo di rimborsi per compensare le perdite finanziarie causate dai cambiamenti climatici nei paesi più vulnerabili.

per gli Stati con reddito nazionale lordo superiore al 100% si sale al 60% e a un minimo dell'85% per i due settori insieme. La concentrazione tematica sarà uno degli elementi più importanti, insieme con la ripartizione delle dotazioni complessive Stato per Stato, del negoziato sul bilancio UE: in gioco, infatti, sono gli effetti per le diverse regioni dei parametri nazionali di riferimento in relazione agli obiettivi strategici definiti a livello europeo.

Il Fondo di sviluppo regionale sosterrà investimenti in infrastrutture e per l'accesso ai servizi; investimenti nelle piccole e medie imprese; attrezzature tecnologiche, software e asset intangibili; tecnologie dell'informazione, comunicazione, studi, cooperazione, scambio di esperienze e attività che coinvolgono distretti; assistenza tecnica⁽¹⁷⁾. Nel dettaglio, il Fondo di coesione continuerà a fornire sostegno finanziario principalmente per progetti su ambiente e infrastrutture di trasporto. Il Fondo per lo sviluppo regionale contribuirà per il 30% agli obiettivi climatici Ue, mentre il Fondo di coesione contribuirà per il 37%⁽¹⁸⁾. Rispetto al precedente esercizio di bilancio la sua operatività viene estesa dato che potrà sostenere interventi per formazione/istruzione, progetti per la "specializzazione intelligente", la transizione industriale e il sostegno all'attività imprenditoriale. Gli investimenti in imprese diverse dalle PMI, cioè le grandi imprese, possono essere sostenuti solo nel caso in cui i progetti coinvolgono piccole e medie imprese per attività di ricerca e innovazione: nel periodo 2014-2020, invece, il FESR può sostenere investimenti produttivi "indipendentemente dalle dimensioni dell'impresa interessata" purchè concorrano a rafforzare lo sviluppo tecnologico e l'innovazione e ad accrescere la competitività delle PMI "e laddove tali investimenti comportano una cooperazione tra grandi imprese e PMI"⁽¹⁹⁾.

Le attività escluse dall'intervento dei due Fondi sono costruzioni, decontaminazione, smontaggio e rimozione di centrali nucleari, riduzione delle emissioni di gas a effetto serra in certi settori, tabacco e prodotti dal tabacco, alcune imprese in difficoltà, infrastrutture aeroportuali a meno che non si trovino nelle regioni ultraperiferiche, smaltimento rifiuti nelle discariche, strutture per il trattamento di rifiuti residui, carburanti fossili (eccetto gli investimenti in veicoli "puliti"), infrastrutture di banda larga in aree già con buona copertura, acquisto di materiale rotabile per il trasporto ferroviario (con alcune eccezioni). In aggiunta, il Fondo di coesione non sosterrà investimenti in abitazioni a meno che non siano collegati all'efficienza energetica e all'uso di energia rinnovabile. Queste esclusioni rispondono alla necessità di concentrarsi

⁽¹⁷⁾ L'assistenza tecnica ha lo scopo di aiutare le parti interessate ad attuare i programmi e i progetti finanziati dalla UE. Nell'ambito della politica di coesione questo aiuto finanziario può essere utilizzato per le attività di preparazione, gestione, valutazione, monitoraggio, audit e controllo. Implica il sostegno al miglioramento della capacità amministrativa, tema cui l'Italia è particolarmente sensibile.

⁽¹⁸⁾ Gli obiettivi climatici UE prevedono entro il 2030 taglio di almeno il 40% delle emissioni di gas serra rispetto ai livelli del 1990: quota minima del 27% di energia da fonti rinnovabili; un miglioramento minimo del 27% dell'efficienza energetica. Entro il 2050, riduzione emissioni CO2 dell'80-95% rispetto ai livelli del 1990, a condizione che tutti i paesi sviluppati partecipino allo sforzo collettivo.

⁽¹⁹⁾ Regolamento UE 1301/2013, articolo 3, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1301>

su attività con impatto più elevato e coerenti con gli obiettivi di sostenibilità ambientale. Le aggiunte più importanti alla lista rispetto a quelle attualmente in vigore riguardano lo smaltimento rifiuti in discarica e il trattamento dei rifiuti residui; i carburanti fossili; le infrastrutture di banda larga; il materiale rotabile.

Anche per la politica di coesione (come per il finanziamento dello sviluppo rurale nel quadro della politica agricola comune) la Commissione propone di aumentare i tassi di cofinanziamento nazionale, diminuendo dunque la quota UE, per “riflettere meglio le realtà economiche odierne”. Obiettivo: aumentare la titolarità a livello nazionale (terminologia ambigua che in realtà rimanda alla nozione incentivo/disincentivo a compiere determinate scelte di *policy*); sostenere grandi volumi di investimento e migliorarne la qualità tenendo in considerazione le specificità delle regioni ultraperiferiche e delle regioni scarsamente popolate. Nel regolamento viene stabilito che le dotazioni finanziarie e il cofinanziamento in base alle varie categorie di regioni si applicano al Fondo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus e al Fondo di coesione. Si ritorna ai livelli precedenti la crisi finanziaria. I tassi di cofinanziamento dell’Unione erano aumentati per questi tre fondi nel periodo 2007-2013 per mantenere investimenti essenziali in un periodo di restrizioni e dei bilanci pubblici. Secondo la Commissione UE, “tassi elevati di cofinanziamento UE non sono più necessari, mentre tassi modesti promuovono il senso di titolarità”, è scritto nel nuovo regolamento. Non solo: “Tassi inferiori di cofinanziamento UE aumentano complessivamente il bilancio della politica di coesione, se si tiene conto dei contributi nazionali e aumenta la flessibilità degli Stati membri, in quanto si potrebbero stabilire in modo flessibile i tassi da applicare a livello di programma e di priorità”. È questa una delle vie scelte per fronteggiare la riduzione delle risorse del bilancio dovuta alla Brexit.

In generale si prevede che il massimale di cofinanziamento UE dei programmi sarà ridotto per ogni categoria di regioni: al 70% quelle meno sviluppate, ultraperiferiche, che beneficiano del Fondo di coesione e dei programmi Interreg (cooperazione interregionale e transfrontaliera): al 55% le regioni in transizione; al 40% le regioni più sviluppate (era al 50% nel bilancio precedente). Nel periodo 2014-2020 i tassi di cofinanziamento UE massimi erano definiti così: FESR e FSE 50%-85% a seconda della categoria di regione; cooperazione territoriale europea 85% e Fondo di coesione 85%, Fondo per gli affari marittimi e la pesca 75%. Nel nuovo regolamento proposto per il Fondo sociale europeo plus è previsto che si

possano definire tassi di cofinanziamento superiori per le priorità a sostegno di azioni innovative. Le misure di assistenza tecnica attuate su iniziativa o per conto della Commissione possono essere finanziate a un tasso del 100%.

FONDO SOCIALE EUROPEO PLUS

È una delle novità della proposta di bilancio UE, sulla quale punta molto l'attenzione il governo italiano per il finanziamento della riforma delle agenzie del lavoro, perno della strategia del cosiddetto "reddito di cittadinanza". Già previsto dal Trattato di Roma e operativo dal 1962, il Fondo sociale europeo è uno dei più importanti strumenti finanziari dell'Unione europea a sostegno della strategia per l'occupazione. FSE+ è frutto della fusione tra il vecchio Fondo sociale, l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (YEI), il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), il programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI) e il programma UE per la salute. Per il periodo 2021-2027 la Commissione propone di destinare all'FSE+ 101,2 miliardi di euro a prezzi correnti, passando dalla quota del 23% della spesa dei fondi strutturali al 27%. Nel 2014-2020 gli stanziamenti FSE erano di 86,405 miliardi (prima beneficiaria la Germania seguita dall'Italia con 10,5 miliardi, Spagna, Portogallo e Germania).

Tre i settori principali di investimento: istruzione, formazione e formazione continua; efficacia dei mercati del lavoro e parità di accesso all'occupazione di qualità; inclusione sociale, salute e lotta alla povertà. Per il nuovo bilancio pluriennale si prevede che almeno il 25% dei 101,2 miliardi del Fondo FSE+ sia destinato all'inclusione sociale (dal precedente 20%) e almeno il 4% al contrasto della deprivazione materiale in modo da perseguire le priorità e le attività dell'attuale FEAD, che si occupa appunto degli aiuti materiali alle persone in povertà estrema. Inoltre, gli Stati membri con un tasso di giovani disoccupati e al di fuori di un ciclo di istruzione e formazione (noti come Neets, acronimo inglese che sta per *not engaged in education, employment or training*) superiore alla media dell'Unione nel 2019 dovranno inoltre destinare almeno il 10% delle proprie risorse del FSE+ al sostegno dell'occupazione giovanile. Il resto, 1,2 miliardi di euro, sarà in regime di gestione diretta: la componente occupazione e innovazione sociale con 761 milioni di euro e la componente salute con 413 milioni di euro. Inoltre l'FSE+ sosterrà anche l'impegno a integrare nei mercati del lavoro i cittadini di Paesi terzi presenti legalmente nel territorio nazionale.

Per il Fondo di adeguamento alla globalizzazione la dotazione è di 1,6 miliardi a prezzi correnti. In media si tratta di 225 milioni all'anno rispetto agli attuali 170 milioni. Anche questo strumento, come il FSE+, serve a investire nelle persone, garantire le competenze necessarie per affrontare le sfide e i mutamenti del mercato del lavoro. Attualmente i lavoratori possono ottenere un sostegno del Fondo quando il licenziamento è dovuto a trasformazioni della struttura del commercio o alle conseguenze della crisi finanziaria ed economica. In base alle nuove norme, possono essere ammissibili al sostegno anche altri motivi di ristrutturazione, tra cui l'automazione e la digitalizzazione. Per l'accesso, la soglia dei lavoratori collocati in esubero scende da 500 a 250. Il tasso di cofinanziamento, attualmente pari al 60%, sarà allineato ai tassi di finanziamento più elevati dell'FSE+ per cui la UE cofinanzierà una percentuale più elevata dei costi totali. Dal 2007, il Fondo ha mobilitato 611 milioni di euro a favore di 147 mila lavoratori in esubero e giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione.

Flessibilità

Nel corso dei decenni sono aumentate sia la quantità delle norme della politica di coesione a livello UE e nazionale, sia la complessità burocratica-amministrativa. Anche la Commissione ammette che di fatto le imprese vengono addirittura "scoraggiate dal presentare richieste di sostegno UE". Di qui la proposta di istituire un corpus unico di norme per i sette fondi europei che funzionano in regime di "gestione concorrente": Fondo di sviluppo regionale, Fondo di coesione, Fondo sociale europeo+, Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, Fondo asilo e migrazione, Fondo sicurezza interna e strumento per la gestione delle frontiere e dei visti. Si prevedono opzioni semplificate in materia di costi così le imprese possono essere rimborsate senza presentare singole fatture e buste paga ricorrendo a costi fissi e stime per le spese di personale e generali per determinate voci, locazione, assicurazione o canoni. I rimborsi possono essere ottenuti in base ai risultati raggiunti. Per i programmi meno a rischio la Commissione propone controlli più snelli basati su procedure nazionali efficaci. All'avvio del periodo di programmazione non sarà necessario ripetere la procedura di designazione delle autorità che vigilano sull'attuazione dei programmi come accadrà fino al 2020: gli Stati possono continuare ad applicare il sistema attuale e utilizzare i Fondi UE dal primo gior-

no. Inoltre, viene esteso il principio dell'*audit* unico: le piccole imprese saranno soggette a un solo controllo contabile invece che a controlli molteplici. Ogni Stato dovrà predisporre strategie di *audit* e concordare con Bruxelles una quota di controlli minimi. La pianificazione degli investimenti sarà fissata solo per i primi cinque anni (fino al 2025 compreso) mentre per i due anni restanti le decisioni sull'uso dei fondi saranno prese sulla base di un "riesame intermedio". Per il 2026 e il 2027, quindi, gli stanziamenti saranno assegnati dopo la revisione che sarà fatta nel 2024 cui seguirà nel 2025 la "riprogrammazione" relativa. Il riesame condotto dagli Stati terrà conto dell'aspetto relativo alle raccomandazioni economiche del "semestre europeo" nel 2023-2024; della situazione socio-economica dello Stato o della regione; dei progressi compiuti nei programmi; della verifica delle dotazioni nazionali per la politica di coesione sulla base delle statistiche più recenti. Le relazioni annuali sull'attuazione dei programmi sono sostituite dalla revisione annuale che assume la forma di un "dialogo politico" tra le autorità responsabili dei programmi e la Commissione. Ogni due mesi gli Stati devono trasmettere a Bruxelles i dati sull'attuazione che saranno pubblicati *online* sulla piattaforma Coesione Open Data (con accesso a tutti i cittadini). È stata così abolita la riserva di risultato dell'attuazione del 6% degli stanziamenti totali destinati all'obiettivo investimenti a favore della crescita e dell'occupazione. La "riserva" costituisce un incentivo alla buona attuazione dei programmi: in caso di un "serio fallimento" degli obiettivi rispetto a quanto previsto, non si può beneficiarne.

Su base volontaria ed entro certi limiti, gli Stati possono trasferire risorse della politica di coesione a un altro strumento finanziario UE per finanziare un progetto applicando le regole di quest'ultimo. O il contrario. Ed entro certi limiti, potranno essere trasferite risorse da una priorità di investimento all'altra senza il via libera ufficiale della Commissione nella misura massima del 5% della "voce" in questione. È stata ampliata la trasferibilità delle risorse tra regioni di categoria diversa (cosa sulla quale l'Europarlamento ha promesso battaglia: alcuni gruppi politici temono lo slittamento dalla missione originaria della politica di coesione verso vincoli più stringenti per rispettare i grandi obiettivi strategici della competitività europea). Al momento dell'accordo di partenariato o nel corso del "riesame intermedio", la Commissione può accogliere la proposta di uno Stato di trasferire non più del 15% delle dotazioni totali per le regio-

ni meno sviluppate alle regioni in transizione o alle regioni più avanzate e dalle regioni in transizione alle regioni più sviluppate. O viceversa. Per il 2014-2020 si indicava invece espressamente che “gli stanziamenti complessivi assegnati a ciascun Stato membro per le regioni sviluppate, in transizione e più sviluppate non sono trasferibili tra tali categorie di regioni”. Possibile una deroga “in circostanze debitamente giustificate dalla realizzazione di uno o più obiettivi tematici” a trasferire “fino al 3% dello stanziamento complessivo destinato a una categoria di regioni ad altre categorie di regioni”.

In caso di calamità naturali, il nuovo *corpus* unico di regole permette di mobilitare i finanziamenti UE più facilmente dall’inizio e favorisce le sinergie tra i Fondi: per esempio fra progetti a titolo del Fondo per lo sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo *Plus* che possono essere integrati, in particolare per i piani di sviluppo urbano e la riqualificazione delle aree svantaggiate, attraverso la combinazione di sovvenzioni e strumenti finanziari. Inoltre, ci sono disposizioni che precisano meglio la copertura di una quota maggiore di rischio in un prodotto finanziario per attrarre capitali privati in investimenti di interesse pubblico.

La possibilità di sinergie maggiori all’interno del bilancio è data dalla creazione del nuovo programma InvestEU, che - al di fuori del *corpus* unico di norme - accorperà i programmi di finanziamento disponibili sulla scia del modello per il piano di investimenti straordinario per l’Europa (il cosiddetto Piano Juncker)⁽²⁰⁾. Sinergie possono riguardare politica di coesione e programma Erasmus+ (raddoppio della dotazione finanziaria a 30 miliardi per il 2021-2027 destinando 25,9 miliardi a istruzione e formazione, 3,1 miliardi ai giovani, 550 allo sport), programma Life per clima e protezione dell’ambiente con un aumento della dotazione del 60% rispetto al 2014-2020 a 5,45 miliardi).

Dato che InvestEU sosterrà prevalentemente progetti innovativi e piccole e medie imprese, che comportano un rischio più elevato, e si concentrerà sugli obiettivi strategici sui quali il mercato non sempre punta “naturalmente”, l’effetto moltiplicatore della dotazione finanziaria e delle garanzie Ue viene stabilito a un livello più basso rispetto al FEIS: 13,7 invece di 15 (per 1 euro di garanzia). Sempre sulla scorta del modello FEIS, si prevede che ogni partner finanziario contribuisca ai progetti, aggiungendo un totale stimato di 9,5 miliardi che porta l’importo complessivo della garanzia a circa 47,5 miliardi. Il meccanismo (già sperimentato) fa sì che i partner finanziari faranno leva su tale importo, per

⁽²⁰⁾ È il programma che ha permesso di mobilitare 335 miliardi di investimenti pubblici e privati sulla base di garanzie Ue (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4469_it.htm). La UE ha già deciso di prolungarlo fino al 2020 per mobilitare in tutto 500 miliardi di euro (piano Juncker 2). Il programma InvestEU viene denominato ‘piano Juncker 3’.

Dal Piano Juncker a InvestEU

Non è un fondo come quello per lo sviluppo regionale o la coesione. Tuttavia il nuovo Fondo InvestEU, gestito centralmente, avrà a che fare parecchio anche con la politica di coesione e i classici fondi strutturali perché gli Stati membri potranno trasferirvi una parte delle risorse della politica di coesione per accedere alla garanzia fornita dal bilancio Ue. In tal modo viene agevolata la combinazione di sovvenzioni e strumenti finanziari anche per attrarre, nelle intenzioni, più capitali privati. Sulla scia del successo del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) originato dal Piano Juncker (che da luglio 2015 ha mobilitato 335 miliardi di investimenti a fronte di un obiettivo di 315 miliardi)⁹⁾, il nuovo Fondo InvestEU ne adotta il modello e accorpa i numerosi programmi di finanziamento attualmente disponibili. Il periodo di investimento del FEIS scade a fine 2020 per cui oltre non potrà più realizzare nuovi investimenti. InvestEU continuerà a mobilitare gli investimenti pubblici e privati per rimediare alla carenza di azioni in tale direzione, ancora consistente, in Europa: nel 2016 gli investimenti infrastrutturali sono stati pari all'1,8% del pil UE rispetto al 2,2% nel 2009. Il bilancio 2021-2027 prevede uno stanziamento di 15,2 miliardi e fornirà una garanzia di 38 miliardi a sostegno dei progetti di importanza strategica con un tasso di copertura del 40% (l'accantonamento dei 15,2 miliardi del bilancio UE è la garanzia). La Commissione stima, sulla scorta dell'esperienza del FEIS, che potrà attrarre investimenti pubblici e privati per oltre 650 miliardi di investimenti aggiuntivi in tutta la UE in 7 anni.

cui, in sostanza, potranno prestare più dell'importo coperto dalla garanzia. La Banca europea degli investimenti continuerà a essere il partner finanziario principale della Commissione nel quadro di InvestEU. I primi candidati all'operazione sono le banche di promozione nazionali e regionali degli Stati membri (in Italia la Cassa Depositi e Prestiti). Tuttavia, un comparto viene riservato agli Stati membri per ciascun settore di interventi: su base volontaria gli Stati possono aumentare la copertura della garanzia UE

⁹⁾ Commissione europea, Il piano Juncker supera l'obiettivo di investimento, luglio 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4469_it.htm

utilizzando fino al 5% dei loro fondi della politica di coesione. In questo modo beneficerebbero della garanzia UE e del suo elevato merito di credito, aumentando la “caratura” finanziaria degli investimenti nazionali e regionali. È un punto delicato tra i tanti del negoziato tra Stati e tra il Consiglio e il Parlamento europeo, dal momento che in tal modo una parte (benchè minima) della dotazione nel quadro della politica di coesione passa a gestione centralizzata a livello UE⁽²¹⁾.

Con l'accorpamento dei programmi per l'investimento si cerca di superare l'attuale situazione di incertezza in cui si trovano spesso beneficiari finali e intermediari finanziari al momento della scelta dello strumento europeo migliore, dovendo confrontarsi con criteri di ammissibilità e obblighi in materia di monitoraggio e relazioni diversi nell'ambito dei vari programmi europei. Con il Fondo InvestEU ci sarà un unico programma con una visibile “identità” e un unico insieme di requisiti coerenti che si applicherà a tutta la catena di finanziamento. Un unico ‘polo’ di consulenza InvestEU integrerà 13 diversi servizi di consulenza in uno sportello unico. Nel caso in cui sovvenzioni da altri programmi, da Orizzonte Europa al programma del mercato unico o al meccanismo per collegare l'Europa, siano combinate con il sostegno di InvestEU, si applicheranno all'intero progetto le norme di InvestEU. La strategia di investimento e la diversificazione dei diversi prodotti di debito e capitale proprio in un portafoglio più ampio favoriscono una minore copertura complessiva rispetto a quella necessaria per i strumenti finanziari separati, dato che ogni singolo strumento avrebbe bisogno di una specifica copertura.

Gli investimenti del nuovo Fondo saranno suddivisi in quattro settori: infrastrutture sostenibili; ricerca, innovazione e digitalizzazione; piccole e medie imprese e PMI a media capitalizzazione; investimenti sociali e competenze. La garanzia di bilancio è ripartita così: infrastrutture sostenibili 11,5 miliardi; ricerca, innovazione e digitalizzazione: 11,25 miliardi; PMI 11,25 miliardi; investimenti sociali e competenze 4 miliardi. Tali importi possono essere adeguati dalla Commissione fino a un massimo del 15% per ciascun settore in ragione delle priorità e della domanda del mercato. Il Fondo InvestEU essere sostenuto, con sovvenzioni o strumenti finanziari o con entrambi, dal bilancio dell'Unione gestito a livello centrale o dal Fondo per l'innovazione nel quadro del sistema di scambio di quote di emissione inquinanti (ETS). Simili combinazioni possono apportare vantaggi ai promotori di progetti in settori quali i trasporti, la ricerca e il digitale.

⁽²¹⁾ Lo stesso problema di spostamento della gestione di risorse della politica di coesione da livello regionale a un livello centralizzato, questa volta nazionale, emerge per gli importi trasferiti al Meccanismo per collegare l'Europa dal Fondo di coesione, il 30% dei quali viene messo immediatamente a disposizione di tutti gli Stati per finanziare progetti infrastrutturali di trasporto. Il restante 70% è erogato mediante la pubblicazione di bandi specifici.

Quanto alle norme sugli aiuti di Stato, per snellire la procedura di approvazione per questo tipo di finanziamento congiunto, la Commissione ha proposto di ampliarne l'ambito di applicazione per poter essere autorizzata a esonerare i finanziamenti dello Stato membro, che vengono erogati o che sono sostenuti dal Fondo InvestEU, dall'obbligo di notifica a Bruxelles prima dell'attuazione. Il finanziamento proveniente dagli Stati membri potrebbe essere dichiarato compatibile con le norme UE sugli aiuti di Stato a condizione che siano soddisfatte condizioni predefinite.

Mare e Pesca

Per la pesca e l'economia marittima, la Commissione propone di stanziare nel 2021-2027 6,4 miliardi di euro per finanziare il Fondo che diventerà più flessibile. Il FEAMP (Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca) continuerà ad assistere il settore alieutico nella transizione verso pratiche di pesca più sostenibili, puntando in particolare sul sostegno agli operatori della piccola pesca. Ne viene potenziato l'impatto positivo ambientale con un contributo previsto del 30% del bilancio a favore della mitigazione e dell'adattamento ai cambiamenti climatici, in linea con gli impegni assunti nell'ambito dell'accordo di Parigi sul clima.

Il sostegno del Fondo si concentrerà principalmente sui piccoli pescatori costieri che operano con imbarcazioni di lunghezza inferiore a 12 metri (rappresentano la metà dell'occupazione nel settore). Le novità rispetto al quadro di bilancio precedente riguardano l'ulteriore semplificazione delle procedure; una maggiore scelta per gli Stati che potranno destinare i finanziamenti a sostegno delle loro priorità strategiche senza più dover scegliere da un "menu" preconfezionato; un migliore allineamento con altri Fondi UE per sostegno più mirato al conseguimento degli obiettivi della politica comune della pesca. Per il periodo 2007-2014 la dotazione finanziaria è di 5,7 miliardi. La quota italiana era di 537,2 milioni di euro.

Asilo, Migrazione, Frontiere

I finanziamenti per la gestione della migrazione e delle frontiere esterne saranno erogati da due fondi principali: il Fondo Asilo e migrazione trasformato e potenziato; l'attuale strumento per la gestione delle frontiere e i visti nell'ambito del Fondo Sicurezza interna sarà inserito nel nuovo Fondo per la gestione integrata delle frontiere, che comprenderà a sua volta un altro nuovo strumento per le attrezzature per il controllo doganale. Da circa 13 miliardi previsti dall'attuale quadro finanziario si arriverà a 34,9 miliardi di euro. In dettaglio: aumento del 51% della dotazione di bilancio per la politica migratoria, dagli attuali 6,9 miliardi a 10,4 miliardi; quadruplicati i finanziamenti per la gestione delle frontiere nell'ambito del nuovo Fondo per la gestione integrata delle frontiere, passando dagli attuali 2,7 miliardi (per il periodo 2014-2020) a 9,3 miliardi (+241%). Infine vengono assegnati più di 12 miliardi all'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera e ad Eu-LISA (Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi informatici su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia) e quasi 900 milioni all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo.

La dotazione totale di 9,3 miliardi del Fondo per la gestione integrata delle frontiere viene ripartita così: 4,8 miliardi per misure specifiche di gestione e i visti degli Stati membri, suddivisi tra un'assegnazione iniziale di 4 miliardi agli Stati membri e un adeguamento a metà percorso del 10%, pari a 0,8 miliardi per tenere conto di eventuali pressioni nuove o supplementari; 3,2 miliardi (40%) per uno "strumento tematico" destinato al sostegno mirato agli Stati membri, a progetti a livello di UE e alle necessità urgenti, i cui fondi saranno erogati lungo tutto il periodo di finanziamento; 1,3 miliardi per lo strumento relativo alle attrezzature per il controllo doganale (scanner, sistemi di riconoscimento automatico dei numeri di targa, nuclei cinofili e laboratori mobili per l'analisi di campioni). Ogni Stato membro riceverà un importo fisso di 5 milioni all'inizio del periodo di programmazione, mentre il resto sarà distribuito in funzione del carico di lavoro, della pressione subita e del livello di minaccia alle frontiere esterne terrestri (30%), alle frontiere esterne marittime (35%), negli aeroporti (20%) e negli uffici consolari (15%).

Per la dotazione nazionale si terrà conto di lunghezza delle frontiere esterne terrestri e marittime della UE e carico di lavoro (basato sul numero di attraversamenti e di ingressi rifiutati) che lo Stato membro gestisce, considerando anche il livello di minaccia (sulla base di una valutazione della vulnerabilità svolta dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera); carico di lavoro negli aeroporti (basato sul numero di attraversamenti e di ingressi rifiutati); numero di uffici consolari e carico di lavoro (basato sul numero di domande di visto). La proposta comunitaria non prevede il finanziamento di barriere alle frontiere, ma prevede il sostegno di verifiche sistematiche obbligatorie alle frontiere esterne.

Il nuovo Fondo asilo e migrazione si concentrerà sul sostegno degli Stati sottoposti alle più forti pressioni migratorie, sulle misure per favorire la migrazione legale e l'integrazione dei cittadini di paesi terzi che soggiornano regolarmente nella UE, il contrasto della migrazione irregolare con l'aumento dei rimpatri delle persone che non hanno diritto a soggiornare nella UE. Dei 10,4 miliardi di dotazione, 4,2 miliardi (40%) saranno assegnati nel corso dell'intero periodo per sostenere il reinsediamento o per reagire a necessità urgenti, erogare finanziamenti di emergenza agli Stati membri; 6,3 miliardi (60%) saranno dedicati a finanziamenti a lungo termine per aiutare gli Stati membri a gestire la migrazione. È prevista un'assegnazione iniziale agli Stati membri (pari al 50% dell'intero Fondo, 5,2 miliardi) e un adeguamento a metà percorso per tener conto di eventuali nuove pressioni (pari al 10%, 1,1 miliardi).

I finanziamenti agli Stati membri rispecchieranno le esigenze effettive: all'inizio del periodo di programmazione ogni Stato riceverà un importo fisso di 5 milioni, al quale si aggiungeranno dotazioni individuali basate su una valutazione delle necessità più urgenti. Il resto sarà distribuito in base alla pressione migratoria e alle esigenze degli Stati membri nel settore dell'asilo. Nella ripartizione per l'asilo (30% della dotazione complessiva) si terrà conto di numero dei beneficiari di protezione internazionale riconosciuti (30%), dei richiedenti asilo (60%) e delle persone reinsediate (10%); per la migrazione legale e l'integrazione (ponderato al 30%) si farà attenzione al numero di cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nella UE (40%) e di cittadini di paesi terzi che hanno ottenuto un primo permesso di soggiorno.

no (in questa categoria non rientrano i lavoratori stagionali, gli studenti e i ricercatori); per il settore del rimpatrio (ponderato al 40%) ci si baserà su numero di cittadini di paesi terzi in soggiorno irregolare destinatari di una decisione di rimpatrio (50%) e numero di rimpatri effettivamente eseguiti (50%).

I tassi di cofinanziamento UE non supereranno il 75% del totale della spesa di un progetto, livello che può essere aumentato al 90% in caso di iniziative alternative alla detenzione dei migranti, per l'assistenza dei rimpatri volontari e programmi di reintegrazione, iniziative a favore delle persone vulnerabili o richiedenti protezione internazionale con necessità speciali (inclusa la protezione dei bambini specie se non accompagnati). Finanziamento UE al 100% per l'assistenza d'emergenza.

Sicurezza interna

La proposta sul tavolo è un aumento degli attuali finanziamenti destinati alla sicurezza da 3,5 a 4,8 miliardi. Ai 2,5 miliardi del Fondo Sicurezza interna rafforzato (ISF) si aggiungono quasi 1,2 miliardi per la disattivazione in condizioni di sicurezza delle attività nucleari in alcuni Stati membri e 1,1 miliardi per il potenziamento delle agenzie UE nel settore della sicurezza. Per il Fondo Sicurezza Interna si tratta di un raddoppio rispetto al 2014-2020. Missione: sostenere l'incremento degli scambi di informazioni tra le autorità di contrasto UE, intensificare le operazioni comuni transfrontaliere, potenziare il contrasto e la prevenzione della criminalità e della radicalizzazione. Un miliardo e mezzo di euro viene assegnato agli Stati per mettere a punto capacità di contrasto a lungo termine; un miliardo viene tenuto come riserva per imprevisti nel settore della sicurezza per poter reagire rapidamente alle emergenze e da incanalare verso gli Stati membri che ne hanno maggiormente bisogno.

Le erogazioni si baseranno su una ripartizione 60%-40%: 1,25 miliardi del Fondo saranno assegnati agli Stati membri fin dall'inizio (con un successivo versamento intermedio di 250 milioni) per consentire loro di effettuare investimenti a lungo termine in materia di sicurezza. Il restante 40% (1 miliardo) sarà riservato allo "strumento tematico" per finanziamenti mirati di reazioni in

caso di emergenza e di problemi di sicurezza imprevisti. La UE non finanzia però misure che restano di competenza esclusiva degli Stati: mantenimento dell'ordine pubblico a livello nazionale; acquisto o manutenzione delle apparecchiature, mezzi di trasporto o strutture standard degli organismi di contrasto e di altre autorità; misure a fini militari o di difesa; attrezzature per il controllo doganale; armi, munizioni, esplosivi e manganelli anti-sommossa, eccetto che per finalità di addestramento. Non vengono proposte dotazioni specifiche in base a priorità o obiettivi dato che le strategie e le necessità della sicurezza interna evolvono continuamente. Nell'ambito dei programmi nazionali, agli Stati membri verrà assegnato il 50% della dotazione totale del Fondo fin dall'inizio, per un importo pari a 1,25 miliardi. A medio termine, sarà versata una maggiorazione fissa del 10%, per un importo pari a 0,25 miliardi dal finanziamento complessivo. Il rimanente 40% del bilancio complessivo, pari a 1 miliardo, sarà destinato a priorità specifiche negli Stati: all'inizio del periodo di programmazione riceveranno un importo fisso una tantum di 5 milioni per garantire una massa critica di interventi, maggiorato di un importo che varia in base a una chiave di ripartizione ponderata in funzione di alcuni criteri: 45% in misura inversamente proporzionale al prodotto interno lordo; 40% in proporzione della popolazione nazionale; 15% in proporzione dell'estensione del territorio nazionale.

Separatamente dal programma sicurezza, nel bilancio UE la Commissione prevede 1,1 miliardo per il potenziamento delle agenzie che si occupano di sicurezza: Agenzia per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol), Agenzia per la formazione delle autorità di contrasto (Cepol) e Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze.

Per la disattivazione nucleare nel periodo 2021-2027 la UE prevede 118 milioni di euro a favore di Bulgaria e Slovacchia e 552 milioni a favore della Lituania. Altri 348 milioni saranno assegnati per la disattivazione e la gestione dei rifiuti radioattivi negli impianti di ricerca nucleare della Commissione europea, mentre 160 milioni sosterranno interventi generali nel settore della sicurezza e delle salvaguardie nucleari. Infine, si propone di potenziare con 1,4 miliardi il meccanismo di protezione civile attraverso il sistema rescEU, importo che si aggiunge ai 4,8 miliardi di finanziamenti futuri per la sicurezza.

Sviluppo urbano/Interreg

Per evitare quelli che Fabrizio Barca chiama interventi europei “ciechi ai luoghi”⁹, il 6% della dotazione del Fondo per lo sviluppo regionale viene destinato a investimenti per lo sviluppo urbano sostenibile a livello nazionale e viene introdotta l’iniziativa europea ‘Urban’ (nel periodo 2014-2020 era il 5%): si tratta di uno strumento di cooperazione tra centri urbani per l’innovazione e lo sviluppo delle capacità di gestione delle aree ad alta concentrazione di popolazione (con particolare attenzione a integrazione dei migranti, edilizia abitativa, qualità dell’aria, povertà, transizione energetica). La cooperazione tra regioni transfrontaliere sarà favorita dalla possibilità per le Regioni di usare parte della dotazione per finanziare progetti “ovunque in Europa” in collaborazione con altre entità regionali esaltando così il ‘valore aggiunto’ dei programmi Interreg (questo il nome dei programmi di tale natura) applicato a tutti i programmi della coesione. Per questi programmi Interreg sono stanziati 9,5 miliardi a titolo del Fondo di sviluppo regionale. Si tratta di un meccanismo trasfrontaliero su base volontaria per superare gli ostacoli a un progetto di comune interesse, particolarmente utile nel settore delle infrastrutture di trasporti, delle strutture sanitarie, in settori innovativi (big data, bioeconomia, uso risorse, mobilità). Va tenuto presente che 150 milioni di cittadini UE vivono in regioni transfrontaliere.

IMPEGNI E DISIMPEGNI

È l’eterno problema di molti Stati, Italia in particolare: spendere in tempo i fondi europei. Che richiama l’eventualità di “disimpegni”, termine che indica la situazione in cui si trova uno Stato membro della UE che non ha reclamato l’importo stanziato per un programma entro un certo periodo di tempo. In sostanza, quando a Bruxelles non sono arrivate le fatture a copertura dell’importo richiesto e concordato. Se così accade i fondi stanziati non sono più a disposizione del programma e tornano nel bilancio europeo. Il nuovo quadro regolamentare per il 2021-2027 preve-

⁹ F. Barca, cit.

de il ritorno alla regola “n+2” che sostituisce la regola “n+3”. In pratica, la Commissione provvederà al cosiddetto “disimpegno automatico” di una parte degli stanziamenti di bilancio se questa non è stata utilizzata o se al termine del secondo anno, e non più del terzo, successivo a quello dell’impegno finanziario, non sono state inoltrate domande di pagamento. Nel Regolamento proposto dalla Commissione viene indicato espressamente che “al fine di incoraggiare la disciplina finanziaria è opportuno definire le modalità di disimpegno degli impegni di bilancio a livello di programma”⁽²²⁾.

La restrizione sui tempi della regolazione finanziaria dei programmi, che non scatta se non è stato possibile presentare una domanda di pagamento per cause di forza maggiore (da dimostrare) che incidono gravemente sull’attuazione dell’intero programma o di una sua parte, si fonda sulla convinzione che “sarà più facile ridurre i ritardi dei programmi grazie alla semplificazione”. Per lo stesso motivo il livello di prefinanziamento è stato ridotto a un pagamento annuale dello 0,5% in rapporto al sostegno totale a carico dei fondi. L’importo di prefinanziamento va versato ogni anno a eccezione del 2027, ultimo anno del ciclo di bilancio.

“Disimpegni” italiani

A fine giugno 2018, stando alla certificazione delle spese sostenute e alla relativa domanda di rimborso alla Commissione UE delle autorità italiane responsabili dei 51 programmi operativi del ciclo 2014-2020, la spesa complessiva sostenuta è stata di poco inferiore a 4,5 miliardi di euro, il livello del ‘tiraggio’ delle risorse (rimborsi UE) a valere sul bilancio comunitario si attesta a 2,775 miliardi di euro, ovvero il 53% delle risorse da richiedere entro la fine del corrente anno per evitare il disimpegno automatico. L’Agenzia italiana per la coesione territoriale ha indicato che a fronte di 54,2 miliardi di euro della programmazione comunitaria 2014/2020, sono stati selezionati progetti per un valore complessivo di 31,5 miliardi di euro, pari al 58,1% della dotazione totale con un incremento dal 31/12/2017 di 10 punti percentuali per un valore di oltre 5,5 miliardi di euro⁽²³⁾.

⁽²²⁾ Regolamento UE 2018/0196(COD) cit. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0375&from=EN>)

⁽²³⁾ Agenzia per la coesione territoriale, attuazione finanziaria al 31 luglio 2018, Roma 2018 http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/News_2018/Target-2018_07_31_v_10_10-1_x2x_x2x.pdf; Relazione speciale Corte dei Conti Ue, 2018 https://www.ecca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_17/SR_AB-SORPTION_IT.pdf

CONDIZIONALITÀ TRA OBBLIGHI E DIRITTI

La linea proposta dalla Commissione europea è procedere verso una condizionalità di tipo economico e di tipo politico-istituzionale più stretta cui rendere coerente l'accesso ai fondi europei da parte degli Stati. Argomento delicatissimo perché divide i Paesi membri del Nord e del Sud, ma anche l'Est Europa e l'Ovest. Finora sono risultate più strette le condizionalità *ex ante*, cioè quelle di base per l'accesso che costituiscono l'insieme dei preliminari per essere eleggibili a interventi con finanziamenti del bilancio europeo, che non le condizionalità di tipo macro-economico e quelle del rispetto dei valori fondamentali della UE, in particolare dello Stato di diritto che per la prima volta entrano nel "corpo" regolamentare dei fondi UE (a causa delle procedure in corso per violazione dei diritti fondamentali dell'Unione a carico di Polonia e Ungheria). Qui si entra nel cuore di uno degli aspetti più intricati della crisi politico-istituzionale dell'Unione europea, il cui esito è altamente incerto.

Le condizionalità *ex ante* erano un elemento chiave della riforma della politica di coesione per il periodo 2014-2020. Si tratta di condizioni quadro per assicurare che i programmi a livello nazionale e regionale siano di alta qualità e in linea con gli standard concordati; di regimi normativi per assicurare che l'attuazione delle operazioni cofinanziate sia conforme all'*acquis* comunitario⁽²³⁾, che gli enti pubblici e le parti interessate ai programmi abbiano capacità amministrativa e istituzionale. Per l'esercizio in corso sono previste 7 condizionalità generali *ex ante* legate agli aspetti orizzontali dell'attuazione del programma e 29 condizionalità tematiche *ex ante*, che stabiliscono le condizioni specifiche per settore nelle rispettive aree di investimento ammissibili al sostegno nell'ambito della politica di coesione (priorità di investimento). Nel nuovo quadro finanziario le "condizioni abilitanti" sono state ridotte a una ventina: riguardano aree tematiche simili a quelle del 2014-2020, come efficienza energetica, strategie di 'specializzazione intelligente' per orientare gli investimenti in ricerca e innovazione. Quattro le precondizioni "orizzontali": riguardano il rispetto delle regole su gli appalti pubblici, gli aiuti di Stato, l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali della Ue e della Convenzione Onu sulle persone disabili. Le procedure sono semplificate: non c'è più l'obbligo di presentare un piano di azione in caso di mancato adempimento, ma ovviamente gli Stati non potranno inviare a Bruxelles domande di finanziamento di progetti per i quali non vengono soddisfatte le condizioni preliminari per l'intero periodo finanziario di programmazione.

⁽²³⁾ *L'acquis communautaire*, traducibile in italiano come diritto acquisito comunitario, è l'insieme dei diritti, degli obblighi giuridici e degli obiettivi politici che accomunano e vincolano gli stati membri dell'Unione europea, che devono essere accolti senza riserve dai Paesi

Nella proposta comunitaria le ‘condizioni abilitanti’ per l’accesso ai finanziamenti Ue sono più concentrate sugli obiettivi del Fondo interessato e, contrariamente a quanto accade per il periodo 2014-2020, saranno controllate e applicate durante tutto il periodo di 7 anni. Gli Stati membri non potranno dichiarare spese relative a specifici obiettivi prima che la condizione abilitante sia soddisfatta: in tal modo si garantirà che tutte le operazioni cofinanziate siano coerenti con il quadro strategico UE.

Disciplina, ma non solo

La proposta della Commissione istituisce un legame ancora più diretto che in passato tra il “semestre europeo”⁽²⁴⁾ e gli investimenti del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo sociale Plus. Le raccomandazioni specifiche per paese adottate dall’Ecofin su proposta della Commissione, che costituiscono il perno della *governance* delle politiche economiche e di bilancio, saranno il punto di partenza della programmazione FSE+ e gli Stati membri dovranno stanziare sufficienti risorse di questo Fondo per rispettarle. Si prevedono due fasi di definizione delle priorità per garantire che gli investimenti siano coerenti con i problemi strategici specifici individuati nei Paesi e le misure concordate per fronteggiarli. Nella fase di programmazione gli Stati membri sceglieranno le raccomandazioni specifiche per paese degli ultimi due anni (2019 e 2020) da inserire nei programmi, che saranno discusse tra la Commissione e lo Stato membro (e nelle riunioni del comitato di sorveglianza) nell’ambito del dialogo politico annuale. Il confronto con Bruxelles avverrà all’inizio della programmazione, quando le raccomandazioni UE costituiranno la “tabella di marcia” per la programmazione dei fondi e per l’elaborazione dei programmi della politica di coesione. Poi saranno alla base della revisione intermedia dei programmi prevista nel 2024 per adeguarli alle nuove sfide o alle “sfide persistenti”.

Viene precisato che “per garantire un allineamento più solido al “semestre” europeo, una parte adeguata delle risorse nazionali provenienti dal FSE+ sarà assegnata alla realizzazione delle misure per fronteggiare le sfide identificate” per cui “gli Stati programmeranno le loro dotazioni di bilancio conformemente agli orientamenti ricevuti l’anno precedente nel quadro del “semestre” europeo”. Alla Commissione viene riconosciuto uno spazio di influenza maggiore sugli Stati membri perché potrà chiedere loro di “rivedere i programmi pertinenti e proporre modifi-

⁽²⁴⁾ Il “semestre europeo” è il ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio che parte a novembre e si conclude a maggio/giugno di ogni anno. Gli Stati membri allineano le politiche economiche e di bilancio nazionali agli obiettivi e alle norme concordate a livello UE, scelte condivise anche formalmente e di carattere maggiormente impegnativo per gli Stati della zona euro.

che, qualora ciò sia necessario a sostegno dell'attuazione delle pertinenti raccomandazioni del Consiglio". Se lo Stato membro non modifica i programmi che la Commissione ritiene non siano coerenti con l'impegno a correggere squilibri macroeconomici, l'esecutivo UE può sospendere parzialmente o totalmente gli impegni, non già i pagamenti (per evitare situazioni di crisi economica). I pagamenti sono sospesi solo qualora si richieda un intervento immediato e in caso di "grave inadempienza", è scritto nella proposta di bilancio.

La condizionalità macro-economica, e come si vedrà più avanti quella relativa al rispetto delle regole dello Stato di diritto, hanno lo scopo di garantire che gli investimenti UE si realizzino in un contesto di bilancio solido. Non è una questione meramente ideologica. Se uno Stato non adotta le misure di correzione indicate a livello UE (per decisione dell'Ecofin) nel quadro della *governance* economica (si tratta delle procedure per deficit pubblico eccessivo o per squilibri macro-economici eccessivi) o non è in grado di adottare le misure richieste da un programma di sostegno alla stabilità (attraverso l'European Stability Mechanism, il fondo salva-stati che presta i fondi per il salvataggio finanziario di uno Stato Eurozona), la Commissione propone al Consiglio di sospendere la totalità o una parte degli impegni relativi a uno o più programmi dello Stato in questione. Si riserva, in ogni caso, la priorità alla sospensione degli impegni. Circostanze economiche eccezionali vanno tenute in considerazione (nel senso che la Commissione può raccomandare che il Consiglio revochi la sospensione) e in generale, è indicato nel Regolamento proposto, "l'ambito e il livello della sospensione degli impegni o dei pagamenti da imporre sono proporzionati, rispettano la parità di trattamento tra Stati membri e tengono conto della situazione socioeconomica dello Stato membro interessato, in particolare del livello di disoccupazione, povertà o esclusione sociale dello Stato membro interessato rispetto alla media dell'Unione e dell'impatto della sospensione sull'economia dello Stato membro interessato. L'impatto della sospensione sui programmi di importanza critica per contrastare condizioni difficili di natura economica o sociale rappresenta un fattore specifico da considerare"⁽²⁵⁾.

Si tratta di una proposta molto controversa: i critici ritengono che un nesso stringente tra l'uso dei Fondi di coesione e le riforme strutturali mini il fondamento della stessa politica di coesione. Rimanda all'equilibrio tra la difesa del principio originario di tale politica, strumento principale per ridurre il divario territoriale

⁽²⁵⁾ Proposta di regolamento Fondo europeo di sviluppo regionale e altri, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52018PC0375>

e sociale, e il rispetto delle strategie di politica di bilancio coordinata nella UE e ancor più strettamente nell'Eurozona. Si teme che l'obiettivo del superamento dei divari socio-territoriali venga quantomeno diluito in nome della disciplina di bilancio il cui mancato rispetto può essere già sanzionato secondo procedure funzionanti⁽²⁶⁾. In sostanza, può configurarsi il rischio che sulle regioni e sui territori, magari virtuosi dal punto di vista della qualità della spesa con le risorse europee, possano ricadere gli effetti negativi di una politica di bilancio ed economica nazionale. Gli Stati del "Fronte del Nord" e in particolare la Germania ritengono che la condizionalità macroeconomica costituisca una leva aggiuntiva per forzare gli Stati, specie dell'Eurozona, alla convergenza. Anche per il Parlamento europeo è uno degli aspetti politici rilevanti del negoziato. Alcuni gruppi politici parlamentari e alcuni governi (da tempo è questa anche la posizione italiana) ritengono che si debba introdurre una *golden rule*, non considerando le quote di risorse nazionali che cofinanziano la politica di coesione ai fini del patto di stabilità per la misura di riduzione dei deficit⁽²⁷⁾. Il governo italiano si è espresso contro la condizionalità macroeconomica "sottolineandone il carattere pro-ciclico e poco in linea con le esigenze e la natura della politica di coesione"⁽²⁸⁾. Nelle discussioni in corso tra le Regioni, è stato sottolineato da molti come sia importante riconoscere alla politica di coesione un ruolo rilevante se non centrale nell'orientamento delle politiche strutturali definite dal "semestre europeo". Non in modo subordinato.

Stato di diritto e soldi europei

Il tema è stato posto all'ordine del giorno con i casi della Polonia e dell'Ungheria per il rispetto dello Stato di diritto: è giusto che uno Stato membro benefici dei vantaggi dell'appartenenza all'Unione non rispettandone principi e valori fondativi? Consapevole dell'estrema delicatezza politica (per gli stessi destini dell'Unione europea e della possibilità di convivenza tra gli Stati membri, in particolare tra Est e Ovest) e anche dal punto di vista legale della questione, la Commissione ha avanzato una proposta che resta nella 'pista' dell'economia e della sana gestione finanziaria ponendosi un semplice scopo: evitare che i soldi Ue non siano utilizzati secondo le regole condivise. Così ha inventato un meccanismo per "proteggere" il bilancio Ue dai rischi finanziari connessi a "carenze generalizzate" dello Stato di diritto negli Stati membri, che consentirebbe all'Unione di sospendere, ridurre o restringere l'acces-

⁽²⁶⁾ È la tesi di L. Barca secondo il quale lo stesso ragionamento dovrebbe applicarsi anche alla condizionalità relativa al rispetto dello Stato di diritto (cit.).

⁽²⁷⁾ Si tratta di escludere la spesa per gli investimenti in alcuni grandi settori, specie infrastrutture, ai fini del calcolo delle correzioni di finanza pubblica. All'epoca del Trattato di Maastricht venne bocciata dal Consiglio europeo. Ripresa più volte nel dibattito pubblico europeo, la *golden rule* non è mai stata accettata.

⁽²⁸⁾ Dossier Senato della Repubblica e Camera dei deputati, pag. 23, Roma 2018, <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AU001.pdf>

so ai finanziamenti europei in modo proporzionale alla natura, alla gravità e alla portata delle carenze relative, appunto, allo Stato di diritto. A decidere, su proposta dalla Commissione, sarebbe il Consiglio con votazione a maggioranza qualificata inversa (si considera adottata la proposta a meno che il Consiglio non decida a maggioranza qualificata di respingerla).

Questo il ragionamento sottostante. La UE è una comunità che si fonda sullo Stato di diritto per cui anche organi giurisdizionali indipendenti a livello nazionale e dell'Unione hanno il compito di vigilare sul rispetto delle norme e dei regolamenti decisi di comune accordo. Di conseguenza, il rispetto dello stato di diritto è "un requisito essenziale per una gestione finanziaria sana e per un uso efficace dei fondi europei". Se le "carenze generalizzate" nel funzionamento dello Stato di diritto in un paese compromettono o minacciano di compromettere una sana gestione finanziaria o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, deve essere possibile trarne le debite conseguenze sul fronte dei finanziamenti europei⁽²⁹⁾. Per "carenze generalizzate" si intendono: le minacce all'indipendenza della magistratura; l'omessa prevenzione, rettifica e sanzione delle decisioni arbitrarie o illegittime assunte da autorità pubbliche; il ridimensionamento della disponibilità e dell'efficacia delle vie di ricorso; la limitazione dell'efficacia delle indagini, delle azioni penali o delle sanzioni per violazione della legge.

Il blocco dell'Est (si tratta del Gruppo di Visegrad di cui fanno parte Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia) ha già annunciato l'opposizione a questa prospettiva. Va ricordato che il bilancio UE richiede l'unanimità degli Stati membri e il via libera del Parlamento europeo. Nel luglio scorso la Corte dei Conti UE ha concluso che la proposta comunitaria su questo aspetto è "deficitaria" raccomandando che il Parlamento europeo e il Consiglio richiedano alla Commissione di "stabilire criteri chiari e specifici per definire cosa costituisca una carenza generalizzata in materia di Stato di diritto, per determinare la portata delle misure e di dimostrare in che modo gli interessi legittimi dei beneficiari finali sarebbero tutelati". Non è un rilievo da poco. Secondo la Commissione, invece, ha indicato la Corte dei Conti UE, "precisare ulteriormente i criteri non è necessario e sarebbe controproducente, giacché le carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto devono essere accertate mediante una valutazione qualitativa, che non ammette l'utilizzo di criteri quantitativi". Per l'autorità contabile UE la discrezionalità dell'Esecutivo europeo sarebbe eccessiva⁽³⁰⁾.

⁽²⁹⁾ Comunicazione della Commissione "Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027", <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0321&from=EN>

⁽³⁰⁾ Corte dei Conti Ue, Parere n1/2018 <https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=46669>

Semplificazione in 80 mosse

Sono 80 le misure di semplificazione nella politica di coesione proposte dalla Commissione europea. Ecco le principali capitolato per capitolato.

Quadro giuridico - Per la prima volta 7 fondi a gestione concorrente sono trattati all'interno di un codice unico che prevede norme di esecuzioni allineate per tutti: Fondo per lo sviluppo regionale e Fondo di coesione avranno un regolamento unico; Fondo sociale europeo, Fondo aiuti per indigenti e Iniziativa per l'occupazione giovanile saranno fusi nel Fondo sociale europeo Plus (FSE+) per combinare misure di inclusione sociale, mantenendo norme più semplici, riducendo il numero di deleghe. Nel 2014-2020 ci sono state oltre 50 deleghe, per il 2021-2027 se ne prevedono 9. Inoltre ci sono disposizioni esplicite per la distribuzione delle operazioni tra i periodi di bilancio, il che darà certezza giuridica e prevedibilità alle autorità di gestione dei programmi e agli Stati membri per cui sarà più semplice e meno rischioso avviare progetti verso la fine del periodo di bilancio. Gli allegati che contengono modelli utilizzati dai fondi saranno disponibili in anticipo per assicurare che tutti gli elementi rilevanti per la programmazione e l'avvio dell'esecuzione e siano noti in anticipo.

Le politiche - Gli 11 obiettivi tematici del periodo 2014-2020 sono consolidati in 5 più ampi, più semplici e consentono agli Stati di essere flessibili nel trasferire le risorse nell'ambito di una priorità. Sarà possibile distribuire gli investimenti nella capacità amministrativa nell'ambito di ciascun obiettivo di policy. La 'concentrazione tematica' (cioè sulle aree di intervento a seconda della categoria in cui si colloca una regione) sarà calcolata a livello nazionale assicurando agli Stati maggiore flessibilità nella scelta a livello regionale. La concentrazione tematica del Fondo di sviluppo regionale prende in considerazione i livelli di sviluppo; i requisiti di concentrazione tematica del FSE+ nelle aree coperte dai regolamenti rilevanti, i giovani e il contrasto della deprivazione

materiale in base alle esigenze nazionali. In sostanza, con il termine “concentrazione tematica” si intende un vincolo finanziario che ha lo scopo di favorire il raggiungimento degli obiettivi strategici UE. La ‘concentrazione’ ha una dimensione nazionale, non più regionale per cui in caso tra Stato e Regioni ci fossero priorità diverse, sono le Regioni ad adattarsi alla linea strategica fissata centralmente (l’equilibrio tra livello centrale e livello regionale/locale è uno degli aspetti controversi rilevanti del negoziato).

Condizioni - Le condizioni abilitanti per accedere ai fondi UE sono ridotte della metà a 20 e si riferiscono alle aree di maggiore impatto della politica di coesione. I criteri di adempimento saranno più facili da misurare. Le condizioni sono stabilite all’inizio del periodo di programmazione e non c’è l’obbligo di definire e presentare piani d’azione se le condizioni non sono soddisfatte all’inizio del programma. Ciò, per spostare l’attenzione sull’esecuzione e per diminuire gli oneri amministrativi. Non ci sarà alcuna verifica di addizionalità, esercizio tecnico che consisteva in calcoli dettagliati e uso notevole di risorse sia da parte degli Stati che da parte della Commissione. Si tratta di uno dei principi alla base del funzionamento dei Fondi strutturali e di investimento europei, in base al quale i contributi erogati non devono sostituire la spesa pubblica o gli investimenti strutturali equivalenti di uno Stato membro nelle regioni.

Programmazione - Sarà più rapida perché non ci sarà un quadro strategico comune per cui ci sarà solo un documento strategico per Stato: si tratta dell’accordo di partenariato che riguarda 7 fondi a gestione concorrente a livello nazionale e definisce le modalità di coordinamento tra questi e altri strumenti UE con meno dettagli, descrizione più breve, più dati strutturati. Dopo l’adozione dell’accordo di partenariato non ci saranno ulteriori cambiamenti (nel periodo 2014-20, tutte le modifiche al programma dovevano riflettersi in un accordo modificato: un pesante onere amministrativo per le autorità del programma). Ci sarà un formato predisposto, con modelli di accordo di partenariato e programmi, tipi di intervento, indicatori. Di conseguenza saranno necessarie

solo informazioni fondamentali e strutturate. L'accordo di partenariato potrà essere presentato con il programma nazionale di riforma annuale ed essere incluso nel primo programma presentato a Bruxelles. I programmi dovranno essere più brevi, centrati sugli obiettivi e sugli stanziamenti per Fondo. È prevista una maggiore flessibilità nell'apportare piccoli aggiustamenti finanziari a un programma: trasferire fino al 5 % della dotazione finanziaria di una priorità nell'ambito dello stesso Fondo e dello stesso programma (con un massimo complessivo del 3 % della dotazione del programma) non richiede la modifica del programma. Cambiamenti di lieve entità e correzioni non richiedono una decisione della Commissione. Per gli adeguamenti non si prevede una procedura separata, saranno combinati con la revisione delle prestazioni nel 2025. Le modifiche alle autorità del programma e le modifiche di carattere amministrativo e redazionale possono ora essere apportate direttamente dagli Stati membri. Sarà incoraggiato dall'inizio l'uso delle opzioni semplificate in materia di costi e sarà favorito il ricorso a finanziamenti non legati ai costi.

Strumenti territoriali - Le strutture di programmazione e attuazione esistenti possono continuare a operare, compreso lo sviluppo locale di tipo partecipativo e gli investimenti territoriali integrati istituiti tra il 2014 e il 2020. Gli strumenti territoriali usati per promuovere lo sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e lo sviluppo di iniziative locali, possono combinare attività finanziate nell'ambito di tutti gli altri obiettivi, permettendo un approccio integrato multisetoriale sviluppato a misura del contesto locale. Per la prima volta gli strumenti territoriali esistenti negli Stati possono essere utilizzati per lo sviluppo urbano sostenibile.

RISULTATI - Non sarà più necessario il via libera della Commissione per progetti particolari e le norme specifiche sugli investimenti che generano entrate non fanno più parte del quadro giuridico anche se dovranno essere rispettate le norme sugli aiuti di Stato. Secondo la Commissione, ciò dovrebbe ridurre i costi amministrativi di circa l'1%. Invece

di rimborsare le spese effettive sulla base delle fatture, il pagamento si baserà sempre di più su rimborsi forfettari, costi unitari o import forfettario. Saranno ulteriormente incoraggiate le opzioni semplificate in materia di costi snellendo le regole e i metodi di calcolo, fornendo più possibilità di scelta e rendendole obbligatorie per operazioni di piccoli importi. I pagamenti della Commissione allo Stato membro o alla Regione sono subordinati al raggiungimento di risultati/realizzazioni prestabiliti o al completamento di azioni o processi di attuazione delle politiche. Questa opzione costituisce la continuazione dei «pagamenti basati sulle condizioni» introdotti recentemente. In tal modo si sposta l'attenzione dai costi, rimborsi e controlli a livello di singolo progetto al tracciamento dei risultati tangibili dei progetti. L'assistenza tecnica sarà rimborsata in proporzione ai progressi nell'attuazione, utilizzando un tasso forfettario. Nel caso del FESR e del Fondo di coesione, il rimborso della Commissione sarà superato da un tasso forfettario del 2,5 % per coprire l'assistenza tecnica, e nel caso del FSE sarà del 4% (5% per il programma di deprivazione materiale). L'ammissibilità Iva sarà completa per progetti al di sotto di 5 milioni. Impossibile al di sopra di tale soglia. Nessuna area grigia di recuperabilità/deducibilità. I progetti possono essere attuati all'esterno dello Stato membro - e dell'Unione - a condizione che contribuiscano a realizzare gli obiettivi del programma.

Si applicherà il concetto di "marchio di eccellenza" all'integrazione degli strumenti UE: i progetti che non possono essere sostenuti a causa della mancanza di finanziamenti disponibili nell'ambito di uno strumento gestito a livello centrale (in particolare Orizzonte Europa, LIFE+ o ERASMUS+), possono essere rilevati dall'autorità di gestione e finanziati alle stesse condizioni (compreso il medesimo regime di aiuti di Stato) dei progetti supportati dallo strumento dell'Unione corrispondente. Per tali progetti, non è necessario organizzare un ulteriore bando o processo di selezione.

Controlli - Sarà ridotto il numero delle verifiche di gestione basate sul rischio, invece di coprire il 100 % delle operazioni. Secondo l'Esecutivo UE ciò ridurrà i costi amministrativi totali

del 2-3 % per i fondi della politica di coesione. I programmi con buoni risultati e un corretto funzionamento dei sistemi di gestione e controllo beneficeranno della semplificazione dei requisiti di revisione e della riduzione degli oneri. La Commissione sottoporrà a revisione solo l'autorità di audit se il suo parere è affidabile e lo Stato membro fa parte della collaborazione con la Procura europea. I progetti FESR e del Fondo di coesione inferiori a 400 mila euro di costi ammissibili e i progetti del Fondo sociale europeo inferiori a 300 mila euro saranno sottoposti a revisione una sola volta prima del completamento. Altri progetti solo una volta per esercizio contabile. In sostanza, viene evitata la duplicazione dell'audit di una stessa spesa dichiarata.

Strumenti finanziari - La concessione di aiuti può essere spesso un fattore abilitante fondamentale per un investimento in uno strumento finanziario UE. Nel 2014-20, ciò richiedeva due operazioni separate: ora sarà possibile combinare le sovvenzioni e gli strumenti finanziari in un'unica operazione seguendo le regole di una sola operazione. Gli organismi che forniscono gli strumenti finanziari saranno inoltre autorizzati a fornire sovvenzioni (sia sovvenzioni agli investimenti che sovvenzioni per sostenere la preparazione di investimenti). Saranno semplificate le domande di pagamento pur mantenendo il collegamento tra pagamenti a strumenti finanziari e i corrispondenti versamenti ai destinatari finali. Norme più chiare sul riutilizzo del denaro rientrato consentiranno un flusso e una transizione più fluidi da un periodo di programmazione a quello successivo.

Valutazione - La valutazione ex ante di programmi futuri è un'opzione anziché un obbligo. Invece di relazioni annuali ci saranno le segnalazioni in tempo reale con frequente trasmissione elettronica delle informazioni e dei dati più aggiornati che verranno inseriti nella piattaforma Open Data. L'onere amministrativo legato al monitoraggio e alla segnalazione sarà ridotto drasticamente, secondo la Commissione, mentre il dialogo politico tra i partner fondamentali (Commissione, Stati membri e comitato di sorveglianza) sarà strutturato meglio, più trasparente e

centrato sulla risoluzione di eventuali problemi di attuazione. Le relazioni annuali di attuazione e sullo stato di avanzamento sono state sospese. Viene eliminata la riserva di efficienza che comporta rigidità e complessità legate alla gestione del 6% delle allocazioni.

Interreg - È un "marchio" unico per tutte le iniziative per promuovere e favorire la cooperazione in Europa, che risulta così pienamente integrata nel regolamento Interreg, garantendo un quadro generale di riferimento. La soppressione dei limiti alle spese al di fuori dell'area del programma elimina una rigidità dal sistema e permette di promuovere accordi di cooperazione più semplici e flessibili. Sono possibili semplici accordi di attuazione per la selezione di progetti più piccoli a condizione che il volume complessivo del fondo per piccoli progetti non superi i 20 milioni di euro o il 15 % del programma.

GLOSSARIO

http://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/glossary/

BIBLIOGRAFIA

Proposta regolamento disposizioni comuni Fondi UE 2021-2027

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0375&qid=1537033450560&from=IT>

Proposta di regolamento Fondo di sviluppo regionale e Fondo di coesione 2021-2027

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1537177127154&uri=CELEX:52018PC0372>

Proposta di regolamento INTERREG 2021-2027

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1537177254604&uri=CELEX:52018PC0374>

Proposta di regolamento Meccanismo per collegare l'Europa 2021-2027

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/IT/COM-2018-438-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>

Valutazione d'impatto proposta regolamento Fondo di sviluppo regionale e Fondo coesione 2021-2027

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1537177332574&uri=CELEX:52018SC0283>

Sintesi proposte politiche coesione 2021-2027, *Commissione Europea*

https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_en; http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3866_it.htm

Commissione Ue, Fondi strutturali e d'investimento europei 2014-2020

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_it.pdf

Info generali sull'Unione europea e sulla programmazione finanziaria 2007-2013 e 2014-2020 - *Relazione di sintesi, Monografie Confindustria*

http://www.confindustria.pu.it/allegati/monografie/m20140020_01p.pdf

Manuale di semplificazione politica di coesione 2021-2027, *Commissione Europea*

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_it.pdf

ANTONIO POLLIO SALIMBENI

Giornalista, esperto di economia internazionale ed europea, vive a Bruxelles. Da settembre 2002 segue per l'agenzia di stampa Il Sole 24 Ore Radiocor gli affari europei a Bruxelles.

Collabora con Il Messaggero e Quotidiano Nazionale.

È stato inviato per gli affari economici europei/internazionali e corrispondente a Washington per l'Unità.

Nel 1997 ha pubblicato con Lina Tamburrino "Il drago, Hong Kong, la Cina e l'Occidente alla vigilia del nuovo millennio", Donzelli Editore; nel 1999 "Il grande mercato. Realtà e miti della globalizzazione", Bruno Mondadori Editore; nel 2002 con Pietro Greco "Lo sviluppo sostenibile, dalla conferenza di Rio alla conferenza di Johannesburg", Cuen Napoli; nel 2003 con Pietro Greco "Lo sviluppo insostenibile", Bruno Mondadori Editore. Ha pubblicato articoli sui siti online Internazionale.it e collaborato con Europolitcs (quotidiano digitale in lingua francese e inglese specializzato in affari europei, Bruxelles).

Nel 1997 ha vinto il premio giornalistico Saint Vincent e nel 1999 il Premio Giornalistico Lingotto.



Questo e-book è stato realizzato con il contributo della Commissione Europea