

Le politiche europee di sviluppo regionale

La nascita delle politiche europee di sviluppo

Le politiche di coesione e di sviluppo regionale (per semplicità: PSR) non nascono con l'avvio della Comunità economica europea (CEE) nel 1957. Nel Trattato di Roma (o Trattato che istituisce la Comunità economica europea), anzi, esse non occupano un ruolo centrale. Nel suo preambolo è sottolineata la necessità, per gli Stati membri, di «rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite» (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=IT>, 22 aprile 2017). Tuttavia, secondo quanto previsto dal Trattato, l'attività diretta a scala comunitaria si concretizza solo nei limitati interventi del Fondo sociale europeo (FSE) e della Banca europea degli investimenti (BEI), che svolge un ruolo di una certa importanza in particolare per il finanziamento delle infrastrutture nel Mezzogiorno d'Italia. È importante, per gli sviluppi successivi, la previsione di una esplicita deroga per gli aiuti di Stato con finalità regionale nell'ambito delle norme antitrust.

Le politiche regionali sono nelle mani degli Stati membri per una pluralità di motivi: perché, a scala europea, vi è grande fiducia nel complessivo effetto di sviluppo, anche sulle regioni più arretrate, del mercato comune; perché profonde disparità regionali sono presenti, fra i fondatori (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi), soltanto all'interno dell'Italia; perché le autorità nazionali – in particolare quelle italiane – desiderano avere un controllo diretto delle PSR per poter definire struttura e beneficiari degli incentivi agli investimenti privati e composizione e allocazione degli investimenti pubblici.

I primi passi di una politica di sviluppo regionale comunitaria vengono mossi quasi casualmente solo nella prima parte degli anni Settanta (Manzella 2011). Con l'adesione del Regno Unito (1973) nasce il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che è uno degli

strumenti con i quali si comincia a compensare i britannici – nell'ambito del bilancio comunitario – per i loro limitati incassi a titolo di Politica agricola comunitaria (PAC; Tsoukalis 1998). Il ruolo del FESR è però modesto, limitandosi a cofinanziare specifici progetti definiti e gestiti dalle autorità nazionali. Già in quel periodo tuttavia, l'autorevole rapporto Thompson del 1973 mette in luce che, a quindici anni dall'avvio del mercato comune, le disparità regionali persistono e che, senza una più decisa azione di politica di sviluppo, esse possono rallentare i processi di integrazione europea e ridurne il successo (Manzella 2011).

Come sempre nella storia comunitaria, gli allargamenti sono tappe fondamentali per il ridisegno delle politiche. L'adesione della Grecia (1981) e poi di Spagna e Portogallo (1986) è l'occasione per dar vita ai Programmi integrati mediterranei (PIM), che mirano a evitare effetti negativi per le regioni mediterranee dei vecchi Stati membri (Francia e Italia e poi Grecia). Essi non sono particolarmente importanti per la loro dimensione quantitativa, ma introducono alcuni primi elementi di quel processo di programmazione che caratterizzerà in seguito le PSR. Non si tratta più solo di pagamenti comunitari a fronte di singoli progetti scelti e gestiti dagli Stati membri. Si cominciano ad affacciare le idee che gli interventi vadano inseriti in programmi pluriennali e affidati a un partenariato cooperativo fra le autorità nazionali e quelle regionali, con una responsabilità gestionale primaria di queste ultime. Viene introdotto il principio del cofinanziamento nazionale dei programmi e sottolineata l'importanza di processi di valutazione delle politiche.

Il pacchetto Delors

Al di là di queste prime esperienze, le politiche di sviluppo regionale comunitarie nascono, e assumono un'importanza fondamentale, solo con la seconda metà degli anni Ottanta (*Policy-making in the European Union*, 1996). La Comunità è a un passaggio decisivo

per la sua storia. Con l'Atto unico europeo (1986) non si ha solo un forte rilancio del processo di integrazione, dopo il cosiddetto europessimismo degli anni precedenti, ma si disegna un'Europa che va ben oltre il livello dell'unione doganale, basata sulle quattro libertà di circolazione (merci, persone, servizi, capitali) e sulla fiducia nella libertà economica e nei meccanismi della concorrenza come motori di prosperità a lungo termine. È un'Europa figlia del grande ripensamento delle politiche keynesiane e di welfare dei decenni precedenti, assai più fiduciosa nelle virtù del mercato. Ma allo stesso tempo è un'Europa che conserva la convinzione che alle politiche pubbliche spetti un ruolo fondamentale di riequilibrio nei processi di sviluppo e di distribuzione della ricchezza, ben impersonata dalla figura di Jacques Delors.

L'autorevolissimo rapporto Padoa-Schioppa, pubblicato nell'aprile del 1987, mette in evidenza come una maggiore e più profonda integrazione comunitaria, affidata principalmente all'azione dei mercati, rischi di aggravare i divari regionali, accentuando la polarizzazione spaziale dello sviluppo. Emerge la constatazione che il mercato comune non ha portato a uno sviluppo omogeneo del territorio comunitario. In queste analisi è ancora forte l'influenza delle teorie dello sviluppo diseguale degli anni Cinquanta e Sessanta (che torneranno all'attenzione con lo sviluppo della cosiddetta nuova geografia economica): la convergenza regionale non è fenomeno né garantito né naturale, ma sono indispensabili forti politiche pubbliche per promuoverla. Lo stesso titolo del rapporto, *Efficienza, stabilità ed equità*, sottolinea come agli obiettivi dell'efficienza legati al mercato unico e della stabilità della moneta si debba affiancare anche quello dell'equità interna all'Europa.

È per questi motivi che l'Atto unico europeo aggiunge il titolo V (*Coesione economica e sociale*) al Trattato di Roma, con la previsione di una complessiva riforma e di un potenziamento degli strumenti per lo sviluppo regionale, i fondi strutturali (FSE e FESR). Le politiche regionali dell'Unione Europea non nascono dunque con piccole finalità compensative o redistributive, ma rappresentano uno dei fondamentali pilastri su cui si basa il grande rilancio dell'integrazione europea.

È in questo quadro che, insieme alla riforma del bilancio comunitario e ai primi passi di ridisegno della PAC, con il pacchetto Delors nel 1987-88 viene definito un primo raddoppio delle risorse destinate alle politiche di sviluppo regionale e, con il regolamento adottato dalla Commissione nel 1988, ne vengono chiariti i fondamentali principi, che rimarranno quasi inalterati nei decenni successivi (Viesti, Prota 2004). La politica segue un principio di concentrazione territoriale e destina la parte prevalente delle proprie risorse alle regioni Obiettivo 1, cioè le regioni in ritardo di sviluppo. Con una duplice e fondamentale scelta: quella di individuare i beneficiari a livello regionale

e non nazionale (cui seguirà un importante processo di armonizzazione statistica con la creazione del cosiddetto sistema NUTS, *Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche*) e quella di definire il 75% della media comunitaria del PIL *pro capite* a parità di potere d'acquisto come soglia per l'ammissibilità all'Obiettivo 1 (misura arbitraria, ma che, come molte scelte di compromesso a livello europeo, reggerà al passaggio del tempo). La concentrazione territoriale prevede anche un Obiettivo 2, figlio delle diffuse preoccupazioni per i processi di deindustrializzazione che hanno colpito aree e regioni dell'Europa più sviluppata a partire dagli anni Settanta. Vi sono poi altri, meno rilevanti, obiettivi non declinati in senso geografico, volti ai temi dell'occupazione (l'Obiettivo 3 sulla lotta alla disoccupazione di lunga durata e l'Obiettivo 4 sulla promozione dell'occupazione giovanile) e dello sviluppo agricolo (l'Obiettivo 5a sull'adeguamento delle aziende agricole e l'Obiettivo 5b sullo sviluppo zone rurali). Da questi ultimi, un processo assai lento e complesso di compenetrazione fra PSR e PAC porterà, in tempi assai più recenti, alla nascita del cosiddetto secondo pilastro nell'ambito delle politiche agricole comunitarie, orientato allo sviluppo rurale.

Oltre alla fondamentale concentrazione geografica, le politiche seguono diversi principi: quello della programmazione, attraverso la definizione di strategie di sviluppo che integrano strumenti diversi e hanno tempi definiti di realizzazione in un orizzonte pluriennale; quello del partenariato, sia verticale fra regioni, Stati e autorità comunitarie, sia orizzontale, pubblico-privato; quello del cofinanziamento, per cui risorse nazionali o regionali devono affiancarsi obbligatoriamente a quelle comunitarie; quello dell'addizionalità, per cui queste ultime devono essere aggiuntive rispetto a un livello predefinito di interventi nazionali (circostanza in realtà di difficilissima verifica). Principi che influenzeranno profondamente l'azione delle autorità nazionali e regionali anche nel disegno e nella realizzazione di altre politiche a base territoriale (Viesti 2001).

Le politiche in azione

Con il primo pacchetto Delors vengono allocati 63 miliardi di euro per il periodo 1989-93: le PSR passano così da un peso del 18% (1987) a uno del 29% (1993) sul totale del bilancio comunitario. In questo primo periodo il 43% della popolazione europea rientra nelle due 'regioni obiettivo': in particolare, Grecia, Irlanda, Portogallo, gran parte della Spagna, l'Italia meridionale, l'Irlanda del Nord e la Corsica sono nell'Obiettivo 1, cui è destinato il 70% delle risorse complessive (circa 44 miliardi). Il principale Paese beneficiario delle PSR è la Spagna (13 miliardi), seguita da Italia (11) e Portogallo (8,5).

Pochissimi anni e si giunge al Trattato di Maastricht (1992). La coesione economica e sociale resta

uno dei pilastri su cui si basa l'integrazione, e le politiche di sviluppo regionale vengono potenziate. È infatti convinzione diffusa che l'integrazione monetaria possa ulteriormente determinare processi di polarizzazione geografica in Europa: la creazione di un'area valutaria riduce ulteriormente gli ostacoli agli scambi e, con la rinuncia definitiva al tasso di cambio come strumento di politica economica, in particolare gli Stati membri più deboli non possono più sostenere la competitività di prezzo delle proprie produzioni negli scambi intracomunitari e internazionali. Viene così a mancare, rispetto alla situazione allora vigente dal 1979 con lo SME (*Sistema Monetario Europeo*), la possibilità di effettuare riallineamenti concordati del valore delle valute, a fronte dei differenziali di inflazione. Come si vedrà poco dopo con la crisi dello SME e come emerso drammaticamente con gli squilibri commerciali del nuovo secolo (Viesti 2015), si tratta di preoccupazioni ben fondate. Con Maastricht, dunque, i fondi strutturali assumono un ruolo ancor più importante: essi sono il principale, se non l'unico, strumento comunitario volto ad assicurare che i processi di crescita economica vadano a beneficio di tutti i territori (e quindi di tutti i cittadini) dell'Unione.

Con una decisione controversa, nel 1994 viene creato il Fondo di coesione, destinato a interventi infrastrutturali per l'ambiente e i trasporti negli Stati membri con un reddito *pro capite*, a parità di potere d'acquisto, inferiore al 90% della media comunitaria. Controversa perché, a differenza di quanto poco prima stabilito, fissa le soglie di ammissibilità a livello di nazioni e non di regioni e perché anche in questo caso il valore soglia è arbitrario ed esclude dagli interventi l'Italia (così come la Germania riunificata), pur in presenza di aree molto vaste di sottosviluppo regionale. Il Fondo rappresenta una contropartita fornita ad alcuni dei Paesi beneficiari (in primo luogo alla Spagna) per l'adesione al progetto della moneta unica. Quest'ultima circostanza non deve sollevare valutazioni di tipo moralistico: è normale, nella storia comunitaria, che gli atteggiamenti e poi le decisioni di singoli Paesi siano anche influenzati da tangibili contropartite che essi sono in grado di ottenere. Il processo di definizione delle politiche comunitarie è sempre stato complesso e ha visto i grandi obiettivi comunitari incrociarsi con gli specifici interessi degli Stati membri.

Parallelamente, tuttavia, con il cosiddetto pacchetto Delors 2 viene ulteriormente rafforzata l'azione dei fondi strutturali: per il periodo 1994-99 vengono stanziati 167 miliardi di euro e nell'ultimo anno essi arrivano a rappresentare il 36% del totale del bilancio comunitario. La popolazione coperta sale al 50% del totale, in un quadro che non vede mutamenti sostanziali degli obiettivi e dei regolamenti. Il principale Paese beneficiario resta sempre la Spagna, ma la Germania, a seguito della riunificazione, ora affianca l'Italia; seguono Portogallo, Grecia, Francia e Regno Unito. Intanto nel 1995 l'Unione si allarga ad Austria, Svezia e Finlandia, Paesi

ad alto reddito che contribuiscono al bilancio comunitario. Anche per i due Paesi scandinavi viene disegnato un piccolo intervento *ad hoc*: l'Obiettivo 6 dei fondi strutturali che riguarda le regioni periferiche e a bassa densità di popolazione di quei Paesi.

Con la programmazione 1994-99 vengono anche avviate le cosiddette iniziative comunitarie. Si tratta di programmi innovativi, promossi direttamente dalla Commissione europea, su tematiche di particolare interesse. Le più importanti di esse sono *Interreg*, per stimolare progetti di cooperazione interregionale e internazionale su più Stati membri; *Leader*, per le aree rurali; *Employment e Adapt*, su tematiche del mercato del lavoro; *PME (Petites et Moyennes Entreprises)*, per le piccole e medie imprese; *Urban*, per il risanamento urbano, e *Rechar, Resider, Retex e Konvar* su casi di riconversione settoriale. L'idea, che si rafforzerà nel tempo, è che siano azioni sperimentali da riportare poi nella programmazione ordinaria (attraverso il cosiddetto processo di *mainstreaming*), per diffondere buone pratiche e sollecitare la creazione di reti stabili di collaborazione (*networking*).

Verso il grande allargamento

Nel 1997, parallelamente alla firma del Trattato di Amsterdam, la Commissione pubblica il documento *Agenda 2000* (Manzella 2011). In esso viene riconfermata la centralità delle PSR, anche in base ai progressi nella costruzione del mercato unico e nell'unificazione monetaria: viene ribadito che questi mutamenti possono aggravare gli squilibri regionali, anche alla luce della scarsa mobilità del lavoro all'interno dell'Unione. Tutto ciò diviene ancora più importante tenendo conto del previsto grande allargamento verso Est dell'UE che, con l'inclusione di Paesi e regioni con livelli di reddito molto inferiori rispetto ai vecchi Stati membri, avrebbe comportato un ampliamento e un aggravamento dei problemi regionali. In *Agenda 2000* viene proposto di destinare complessivamente 286 miliardi di euro alle PSR (di cui 47 per l'eventuale adesione dei Paesi allora candidati) e di fissare un tetto massimo agli stanziamenti di queste risorse per ciascun Paese, pari al 4% del PIL, per evitare che i flussi finanziari siano troppo ingenti e si rischi che essi – nel gergo comunitario – non vengano 'assorbiti'. La Commissione propone di ridurre i sei obiettivi a tre – l'Obiettivo 1 (che include anche il 6) per le regioni meno sviluppate, il 2 (che include anche il 5b) per le aree in riconversione e il 3 sul mercato del lavoro – e di diminuire drasticamente la popolazione coperta dagli interventi, introducendo una modalità di sostegno decrescente (*phasing out*) per le regioni interessate dalle politiche già in passato, che risulteranno escluse. Infine, si registrano anche importanti cambiamenti procedurali e un maggior decentramento verso regioni e Stati membri: questi ultimi elaborano complessivi

Quadri comunitari di sostegno (QCS) per collocare le PSR comunitarie nell'ambito dei più generali processi di sviluppo dei propri territori e per renderle il più coerenti possibile con le proprie politiche nazionali. Vengono definiti un tempo limite per l'effettiva erogazione dei fondi, una volta che sono stati programmati (la cosiddetta clausola $n+2$), e una 'riserva di premialità', con risorse distribuite a metà percorso per incentivare la buona gestione degli interventi.

Il Consiglio europeo di Berlino del 24-25 marzo 1999 approva queste proposte della Commissione, ma nel quadro di un importo finanziario notevolmente minore. È una decisione dal significato politico molto importante, soprattutto alla luce dell'ormai prossimo allargamento dell'Unione, previsto per il 2004. L'era del grande consenso intorno alle PSR si chiude e per la prima volta le risorse si ridurranno durante il periodo di programmazione: dai 32 miliardi di euro per l'anno 2000 ai 29 per il 2006.

Nel periodo 2000-06, così, l'Obiettivo 1 ha a disposizione 150 miliardi: copre la Grecia, vaste aree della Spagna e del Portogallo, sei regioni del Mezzogiorno, i *Länder* orientali della Germania e piccole parti di altri Paesi. L'Obiettivo 2, che interviene su territori di dimensione limitata in quasi tutti gli Stati membri, ne ha 24, l'Obiettivo 3, quasi 27. A essi si aggiungono il Fondo di coesione per Spagna, Portogallo, Grecia e Irlanda (quasi 20) e 11 miliardi per le iniziative comunitarie, che vengono ridotte a quattro (*Interreg, Leader, Equal e Urban*). Aumenta di molto la concentrazione geografica, specie nelle regioni Obiettivo 2: la popolazione UE coinvolta scende dal 50% al 41% del totale. Dal conflitto di obiettivi fra le PSR e le politiche per la concorrenza (le prime volte a sostenere gli investimenti con incentivi, le seconde a ostacolare gli aiuti di Stato) nascono le 'carte degli aiuti', che stabiliscono massimali di intensità nei sostegni alle imprese, a seconda della tipologia di imprese, di aiuti e delle regioni coinvolte. Fra i vecchi Stati membri, il principale beneficiario delle PSR è, ancora, di gran lunga la Spagna, seguita da Italia e Germania.

Nel 2004 si ha il grande allargamento a dieci nuovi Stati membri (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria). Con il loro ingresso si accrescono geograficamente, e diventano assai più intense, le disparità regionali all'interno dell'Unione. I nuovi Stati membri sono tutti Paesi con un basso reddito *pro capite* (il 97,7% della loro popolazione è in regione Obiettivo 1 o 2): contribuiscono quindi in misura modesta al bilancio UE e al tempo stesso sono forti beneficiari delle PSR, oltre che della PAC. A essi vengono destinati, per il triennio 2004-06, 24,5 miliardi di euro. Va anche notato che il loro ingresso, riducendo il reddito medio comunitario, abbassa il valore della soglia di ammissibilità all'Obiettivo 1 (75%), determinando – per un semplice effetto statistico – l'esclusione da esso di alcune regioni dei vecchi Stati membri.

Si tratta di un cambiamento di grande importanza. Le risorse per la coesione, che il Consiglio europeo di Berlino del 1999 ha ridotto, devono ora essere suddivise fra i vecchi e i nuovi Stati membri. Il contributo delle aree più deboli dell'Unione Europea a 15 (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Danimarca, Irlanda, Regno Unito, Grecia, Portogallo, Spagna, Austria, Finlandia, Svezia) all'allargamento è dunque sostanziale, in termini di rinuncia a risorse che sarebbero state a esse destinate. Al tempo stesso le risorse delle PSR rappresentano circa i tre quarti delle erogazioni del bilancio comunitario verso i nuovi Stati membri e svolgono un ruolo fondamentale nell'accompagnare i processi di ristrutturazione di quelle economie, assumendo un peso assai significativo rispetto al totale delle loro politiche pubbliche. Il crollo del comunismo e poi l'adesione all'UE determinano cambiamenti profondi in quei Paesi: il forte declino delle loro regioni collocate più a Est (prima beneficiarie della relativa vicinanza all'Unione Sovietica) e la crescita delle capitali e delle aree più vicine ai confini occidentali ne acuiscono le disparità interne, rendendo ancor più importante il ruolo delle politiche regionali.

Controversie nel nuovo secolo

Nei primi anni del nuovo secolo, dopo Berlino, si rafforzano le posizioni di alcuni Paesi che mirano a un ridimensionamento e a una profonda revisione delle PSR. Si affacciano proposte, contenute sia in documenti di alcuni Stati membri (Regno Unito, Paesi Bassi) sia in rapporti indipendenti (come il rapporto Sapir), per limitare le PSR solo all'Europa orientale, escludendo le regioni deboli dell'Unione Europea a 15: in questi casi le politiche regionali dovrebbero essere 'rinazionalizzate' (Viesti, Prota 2004). Ciò si incrocia con il desiderio degli Stati contributori netti (per i quali cioè si verifica un saldo netto negativo, ovvero una differenza negativa fra i contributi al bilancio UE e la spesa comunitaria all'interno del proprio territorio) di contenere i propri pagamenti: riducendo la dimensione del bilancio dell'Unione e/o limitando la spesa per le PSR. È questa la posizione espressa dall'influente Gruppo dei sei (Francia, Germania, Regno Unito, Paesi Bassi, Svezia e Austria).

Si tratta di una posizione miope. Essa è basata sull'idea che il vantaggio dell'appartenenza all'Unione sia misurabile attraverso il saldo netto, ma dimentica che proprio per i Paesi più grandi e avanzati i benefici si determinano, in misura assai più rilevante, attraverso le possibilità di espansione delle proprie imprese consentite dal mercato unico (e dalla moneta unica) e attraverso lo sviluppo delle aree beneficiarie delle PSR, da cui proviene una forte domanda di importazioni, soddisfatte in rilevante misura dai Paesi più forti.

Questo clima rende la discussione sul 2007-13 particolarmente lunga e complessa (Viesti 2006). La trattativa sul bilancio viene risolta sia contenendo la dimensione del bilancio sia introducendo nuove compensazioni per i Paesi contribuenti netti: oltre al Regno Unito, esse riguardano per la prima volta anche Germania, Paesi Bassi, Svezia e Austria, per un totale di circa 60 miliardi su un bilancio complessivo di 864. Grazie all'opposizione degli Stati membri che beneficino delle PSR, della Commissione e del Parlamento europeo, le proposte di rinazionalizzazione delle politiche vengono respinte. Ma lo stanziamento per le PSR non è incrementato rispetto al passato, pur dovendo far fronte sia ai vecchi sia ai nuovi Stati membri (cui si aggiungeranno Romania e Bulgaria nel 2007 e poi Croazia nel 2013). Rispetto a una proposta della Commissione di stanziare 339 miliardi per la rubrica di spesa 1b (*Coesione per la crescita e l'occupazione*), il compromesso raggiunto nel Consiglio europeo del dicembre 2005 fissa le disponibilità per le PSR a 308 miliardi di euro.

Le risorse sono destinate come in passato in misura rilevante (177 miliardi) alle 70 regioni con un reddito *pro capite* inferiore al 75% della media comunitaria, ora incluse in un Obiettivo convergenza. Viene anche previsto, nello stesso obiettivo, uno stanziamento apposito (12,5 miliardi) per il *phasing out* delle 16 regioni dei vecchi Stati membri che superano tale soglia solo per un effetto statistico. In totale vivono in 'area convergenza' 140 milioni di europei, il 31% del totale dell'Unione Europea a 25. A essi si sommeranno poi, tra il 2007 e il 2013, oltre 30 milioni di romeni, bulgari e croati.

Tutte le altre regioni europee (155) vengono incluse in un nuovo Obiettivo competitività regionale e occupazione, per il quale vengono stanziati 39 miliardi: fra queste regioni ve ne sono 13 che hanno superato la soglia del 75%, indipendentemente dall'effetto statistico (*phasing in*), che ricevono risorse *ad hoc*. Viene così definitivamente superata la pratica della zonizzazione che aveva caratterizzato l'Obiettivo 2.

Il Fondo di coesione ha una dotazione di quasi 62 miliardi. Vi è poi un nuovo, piccolo (8 miliardi), Obiettivo cooperazione territoriale europea, che porta all'interno dei fondi strutturali i progetti prima finanziati da *Interreg*: esso riguarda tutte le regioni situate lungo le frontiere terrestri interne e lungo alcune frontiere terrestri esterne e marittime. Il grosso delle politiche per la cooperazione con l'esterno dell'Unione, tanto con i Paesi candidati quanto con gli altri, è invece affidato a due nuovi fondi, esterni alle PSR e alla rubrica 1b – rispettivamente IPA (*Instrument for Pre-Accession Assistance*), destinato ai Paesi candidati a entrare nell'UE, ed ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*), destinato ai Paesi vicini –, la cui logica di azione riprende però per molti versi quella dei fondi strutturali. Specie nei Paesi candidati, l'UE 'esporta' così una propria buona pratica, ritenendola

opportuna a favorire il processo di trasformazione, specie delle economie balcaniche, in vista dell'adesione. È da notare che lo stesso accade con Paesi extra-europei: le PSR influenzano fortemente le strategie di sviluppo regionale in America Latina, Russia, Cina.

Quella di superare la vecchia logica delle 'zone' dell'Obiettivo 2 è una decisione dal significato politico molto importante: le PSR, se pure con un'intensità molto differente a seconda dei livelli di sviluppo, riguardano l'intero territorio dell'Unione. Esse costituiscono una politica per lo sviluppo che riguarda tutti gli europei. Gli Stati membri sono chiamati a disegnare 'quadri strategici nazionali' per il loro intero territorio e indicano la propria strategia di sviluppo territoriale, cui contribuiscono tanto le PSR, quanto le politiche nazionali. Devono inoltre presentare annualmente un 'rapporto strategico' e inserire una sezione sui problemi regionali nei 'programmi nazionali di riforma'.

Dunque le PSR non sono più solo politiche per facilitare crescita e convergenza delle regioni deboli, ma politiche di sviluppo per l'intera Unione. Ciò si lega alla circostanza che nell'Unione Europea a 15 vi è l'obbligo di utilizzare la parte maggioritaria (60% nell' 'area convergenza', 75% nell' 'area competitività') dei fondi strutturali per obiettivi coerenti con la strategia di Lisbona. Come noto, la strategia definita nel 2000 nel Consiglio europeo straordinario di Lisbona, mirava a fare dell'Europa, entro il 2010, l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo. Essa si è rivelata un totale fallimento, dato che non prevedeva né obblighi per gli Stati membri nel raggiungimento degli obiettivi (con una radicale differenza rispetto alla logica e all'operatività del Patto di stabilità e crescita, PSC, del 1997), né lo stanziamento di risorse a scala comunitaria: essa, infatti, era affidata solo alla buona volontà degli Stati membri e al cosiddetto metodo di coordinamento aperto. Le decisioni relative alle PSR per il 2007-13 fanno dei fondi strutturali il principale strumento comunitario per promuoverne l'attuazione. Vengono investiti, considerando tutte le regioni dell'UE, circa 200 miliardi di euro sugli obiettivi di Lisbona, di cui circa 50 nella ricerca: per quanto su una scala incomparabilmente inferiore rispetto alle necessità, le PSR divengono le principali politiche per l'innovazione e la competitività dell'Unione.

Un aspetto fondamentale delle PSR 2007-13 è la forte riduzione degli interventi nell'Unione Europea a 15. I 308 miliardi sono allocati per oltre la metà nei nuovi Stati membri, in cui agisce anche il Fondo di coesione. Si rafforza così in quei Paesi l'impatto delle PSR: esse contribuiscono a una sostanziale modernizzazione infrastrutturale e alla nascita di nuove attività economiche. Solo 150 miliardi sono destinati ai vecchi Stati membri, con una notevole riduzione dell'intensità di intervento rispetto al periodo precedente: questa circostanza si rivelerà di grande importanza

con la crisi dal 2008 in poi. A ciò si aggiunge che, grazie ai mancati progressi dell'armonizzazione fiscale, i nuovi Stati membri possono mettere in atto politiche di tassazione societaria molto favorevoli: unite a costi del lavoro molto inferiori e, in molti casi, alla flessibilità di cambio, esse esercitano un forte effetto attrattivo sui flussi di investimenti internazionali all'interno e all'esterno dell'Unione Europea, con una sensibile 'concorrenza localizzativa' rispetto soprattutto alle regioni mediterranee. Con il 2007-13 il principale beneficiario delle PSR è la Polonia (60 miliardi), seguita dalla Spagna, con 31; ricevono fra i 22 e i 25 miliardi Italia e Germania, ma anche Ungheria e Repubblica Ceca; meno, Portogallo, Grecia e Romania.

Naturalmente, alla luce della diversa dimensione di questi Paesi, l'impatto delle PSR è assai diverso. Nel periodo 2011-13 i fondi strutturali e il relativo cofinanziamento nazionale coprono oltre il 70% degli investimenti pubblici in Ungheria, Bulgaria, Slovacchia e Lettonia; fra il 50% e il 70% in Polonia e Repubblica Ceca e negli altri due Stati baltici, oltre che in Portogallo. Tale quota è intorno al 10% per la Spagna e alcuni punti percentuali inferiore per l'Italia e la Germania: ormai l'effetto prevalente delle PSR si ha nei nuovi Stati membri.

Le politiche europee di coesione nei primi anni Duemila

La costruzione della politica europea di coesione per il 2014-20 è influenzata dalla pubblicazione nel 2009 di un autorevole rapporto curato da un esperto indipendente italiano, Fabrizio Barca (Manzella 2011). Il rapporto Barca sottolinea la perdurante importanza delle PSR – politiche *place based* – sia per ridurre la sottoutilizzazione del potenziale di crescita di tutte le regioni, e quindi per aumentare l'efficienza dell'economia europea, sia per far progredire l'inclusione sociale, e quindi per motivi di equità. A tal fine viene ribadita l'importanza della definizione di programmi integrati di intervento costruiti a partire dalle specificità delle diverse regioni. Per accrescerne l'efficacia, viene suggerito di concentrare ulteriormente le risorse e di avere un forte orientamento ai risultati (anche attraverso la scelta di opportuni indicatori di obiettivi da raggiungere).

Tali suggerimenti sono in parte attuati. La politica per il 2014-20 ricalca per molti versi quella del periodo precedente, ma presenta anche alcune novità. Sono disponibili 351,8 miliardi di euro per i sette anni, che corrispondono a poco meno di un terzo del complessivo bilancio dell'UE. L'allocazione regionale varia rispetto alla lunga tradizione precedente. Vi sono ancora le regioni meno sviluppate, che corrispondono come sempre a quelle con un reddito *pro capite* a parità di potere d'acquisto inferiore al 75% della media comunitaria e in cui vive il 27% della popolazione: a esse è

destinata la maggioranza (181 miliardi) delle risorse. Viene creata una categoria di regioni 'in transizione' (reddito *pro capite* compreso fra il 75% e il 90%), che ricevono 38 miliardi. Infine, vi sono quelle più sviluppate, sopra il 90% (57 miliardi). La creazione della categoria intermedia è frutto della necessità di acquisire il consenso, per la nuova stagione di politiche, della Spagna e della Germania. Grandi beneficiari in passato, questi due Paesi avrebbero ottenuto molto meno dalle PSR: a causa del loro significativo sviluppo prima della grande crisi iniziata nel 2008, infatti, quasi tutte le loro regioni (tranne la spagnola Extremadura) avevano superato la soglia del 75%. Dell'introduzione della nuova categoria beneficiano anche Francia, Regno Unito e Grecia.

Restano il Fondo di coesione (63 miliardi), destinato ora solo ai nuovi Stati membri, al Portogallo e alla Grecia, e i finanziamenti per le politiche di cooperazione territoriale (10 miliardi). Con una dotazione finanziaria contenuta, viene anche lanciata la cosiddetta iniziativa per l'occupazione giovanile (*youth employment initiative*).

La geografia dei beneficiari si sposta sempre più verso Est: i nuovi Stati membri assorbono circa il 55% delle risorse. La Polonia da sola ottiene 77 miliardi, cioè più di un quinto del totale complessivo, ma importanti sono anche le risorse destinate a Repubblica Ceca, Ungheria e Romania (oltre 20 miliardi) e via via a tutti gli altri. La rilevanza di queste cifre, come già ricordato, è naturalmente assai maggiore se esse vengono espresse in percentuale del PIL o per abitante. Fra i vecchi Stati membri il maggior beneficiario è l'Italia, con circa 35 miliardi, seguita dalla Spagna, con poco più di 30; diminuisce significativamente la spesa in Germania, mentre rimane cospicua in Portogallo e Grecia.

Le politiche 2014-20 sono organizzate su undici obiettivi tematici, che coprono come sempre ambiti estremamente vasti e diversificati. Viene confermato il legame con le iniziative per la competitività e l'innovazione dell'Unione Europea, ora incluse nel progetto Europa 2020. Vi è un obbligo, maggiore per le regioni più sviluppate ma significativo anche per le altre, di concentrare almeno il 50% delle risorse del FESR su quattro obiettivi legati a Europa 2020: ricerca e innovazione; tecnologie dell'informazione e della comunicazione; competitività delle piccole e medie imprese; efficienza energetica ed energie rinnovabili. Più discutibile è invece l'enfasi sugli strumenti di ingegneria finanziaria e, in particolare, sul legame fra PSR e il cosiddetto piano Juncker (2014), che prevede la nascita di un fondo europeo per gli investimenti strategici miranti a rilanciare la crescita economica: c'è una spinta a utilizzare i fondi strutturali come strumenti di garanzia per mobilitare investimenti di capitali privati, con una forte leva. Se è opportuno cercare di utilizzare i fondi pubblici anche per stimolare investimenti privati, appare necessario conservare una chiara

distinzione, politica e operativa, fra investimenti che sono in grado di produrre remunerazione del capitale investito e gli investimenti pubblici in senso proprio, che intervengono per definizione in ambiti nei quali non vi è redditività privata, ma beneficio collettivo.

Significativa, anche per i suggerimenti del rapporto Barca, è l'enfasi sulla semplificazione dei regolamenti, sui meccanismi di incentivo alla qualità e alla rapidità della spesa (vi è una riserva di *performance* pari al 6% del totale), sugli interventi *ex ante* per migliorare gli assetti amministrativi e il quadro delle politiche nazionali collegate ai fondi strutturali. Se queste 'condizionalità' per un migliore utilizzo dei fondi appaiono opportune, grandi dubbi solleva l'introduzione della 'condizionalità macroeconomica', che arriva a subordinare l'erogazione dei fondi al rispetto delle prescrizioni che ciascun Paese riceve nell'ambito del coordinamento delle politiche macroeconomiche e, quindi, anche nell'attuazione delle misure di austerità connesse a procedure di infrazione del Patto di stabilità o all'intervento del cosiddetto fondo salva-Stati.

Una visione e una valutazione d'insieme

Complessivamente si possono individuare quattro grandi mutamenti delle PSR. Il primo è nella loro dimensione finanziaria: esse prima si incrementano (passando da circa lo 0,15% del PIL comunitario nella seconda metà degli anni Ottanta a circa lo 0,3% alla fine degli anni Novanta) e poi rimangono stabili. Il loro peso complessivo, dunque, resta contenuto rispetto al totale dell'economia europea, anche se è assai più rilevante negli Stati membri a minor reddito. Il secondo è nella geografia dei beneficiari: fra i vecchi Stati membri, prima la Germania (con la riunificazione) si affianca ai tradizionali percettori mediterranei, poi il diversificarsi delle traiettorie di sviluppo determina una riduzione delle politiche in Germania e in Spagna. Tutti i nuovi Stati membri sono inclusi nelle politiche al momento dell'adesione: il loro sviluppo interno, con un forte acuirsi dei divari regionali, fa sì che alcune delle loro regioni (e in particolare le capitali) entrino nel gruppo delle aree relativamente più sviluppate mentre il resto del territorio è molto più indietro. Il terzo è nella strutturazione organizzativa: vengono conservati il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo di sviluppo regionale come grandi contenitori, ma a essi si affianca il Fondo di coesione. Vengono lanciate le iniziative comunitarie, poi successivamente in gran parte integrate nella programmazione ordinaria. L'allocazione si ripartisce prima su una pluralità di obiettivi geografici e funzionali, poi ridotti principalmente a obiettivi geografici, con l'inclusione dell'intera popolazione europea. L'ultimo è sulle finalità stesse della politica (Manzella 2011): a una iniziale finalità compensativa, si sostituisce un'enfasi molto maggiore sulla competitività di tutte le regioni e, in

particolare, sulla spinta all'innovazione delle politiche collegate agli obiettivi di Europa 2020.

Nel tempo, si è sviluppata una vastissima letteratura volta a valutare l'esperienza complessiva delle PSR e, in particolare, a quantificare il loro contributo allo sviluppo dell'Europa (Viesti, Prota 2004). Un filone di studi, di grande interesse, volto a misurare l'impatto delle PSR su specifiche condizioni delle regioni, mostra convincentemente che l'impatto di queste politiche è significativo nel determinare cambiamenti e miglioramenti delle condizioni dei contesti regionali e delle circostanze che possono favorirne un maggiore sviluppo economico e una più estesa inclusione sociale. Ad es., a scala comunitaria, nel 2007-13 le PSR hanno contribuito alla creazione di circa un milione di nuovi posti di lavoro (rispetto a un saldo netto pari a tre milioni), al sostegno di 250.000 piccole e medie imprese, alla realizzazione o al rinnovamento di 5000 chilometri di ferrovie e 30.000 di strada, a rendere disponibili connessioni a banda larga per 8,2 milioni di europei e connessioni a nuove o migliorate fonti di approvvigionamento di acqua potabile per 5,9 milioni di abitanti. Più in generale pare evidente il fondamentale contributo delle PSR alla realizzazione delle grandi reti di trasporti nella penisola iberica e, più recentemente, all'Est, specie in Polonia, o al potenziamento degli aeroporti nel Mezzogiorno d'Italia: interventi strutturali assai importanti come prerequisiti per un maggiore sviluppo economico. Tali studi sono importanti anche perché sono in grado di comparare specifici impatti all'interno di svariate regioni, di misurare diverse *performances* e quindi di individuare le specifiche condizioni che aumentano l'utilità e l'efficacia delle PSR, incrementando così progressivamente i loro effetti.

Va naturalmente tenuto presente lo spettro molto ampio di ambiti su cui intervengono le PSR. Se da un lato ciò è opportuno, coerente con una visione multidimensionale dello sviluppo, dall'altro frammenta su una pluralità di obiettivi le risorse disponibili, consentendo specifici progressi in misura proporzionata.

Altri studi mirano a determinare l'impatto delle PSR sulla crescita delle regioni. Essi non presentano risultati univoci: a studi che mostrano effetti positivi, se ne affiancano altri più scettici. Non sono valutazioni semplici, dato che devono tenere conto di diverse grandi questioni. Va tenuta infatti presente la dimensione complessiva delle politiche, che dovrebbero essere per definizione aggiuntive rispetto a un livello predefinito di spesa nazionale. Ma vi è vasta evidenza che questo accade solo in parte e in misura assai diversa nelle esperienze nazionali. Vi è minore addizionalità laddove solo parti del territorio nazionale sono classificate nella categoria delle regioni meno sviluppate: come nel caso italiano in cui è palese una mancata addizionalità delle PSR nel Mezzogiorno. Se vi è mancata o parziale addizionalità, l'impatto delle PSR sul PIL è per definizione assai contenuto o nullo.

Le PSR, poi, finanziano principalmente investimenti: se il loro impatto sulle condizioni di domanda è diretto, collegato alla spesa, quello sulle condizioni di offerta – che è assai più importante e capace di incidere strutturalmente nel lungo periodo sugli andamenti dell'economia – è assai più dilazionato nel tempo e soggetto all'attuazione di altri interventi di politica di sviluppo che non sempre si verificano: la realizzazione di nuove infrastrutture ferroviarie (finanziate o cofinanziate dalle PSR) ha impatto sulle condizioni di offerta solo quando su di esse si sviluppa un significativo servizio di trasporto, la cui attivazione è soggetta ad altre condizioni e altre politiche.

La convergenza del reddito di una regione rispetto alla media comunitaria (che è l'indicatore utilizzato nella maggioranza degli studi) è inoltre frutto di due componenti ben distinte: la velocità relativa della regione rispetto alla media nazionale e la velocità relativa della media nazionale rispetto a quella comunitaria. Il successo relativo di una regione dipende molto dalle complessive dinamiche e dai processi di convergenza dell'economia nazionale di cui fa parte. Nel quadro internazionale contemporaneo, come messo ben in evidenza, fra le altre, dalle analisi dell'OCSE (*Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico*; in inglese OECD, *Organisation for Economic Co-operation and Development*) del 2016, vi sono da tempo segni di un acuirsi delle disparità regionali all'interno di molti Paesi. Al tempo stesso emergono segnali significativi di processi di convergenza fra economie nazionali (o quantomeno fra alcune di quelle in partenza più arretrate e il plotone di testa). Molte regioni dell'Europa orientale che hanno mostrato una significativa convergenza del reddito nell'ultimo decennio rispetto alla media UE hanno in realtà sofferto di un acuirsi delle distanze interne rispetto alle aree più forti delle proprie economie (specie delle capitali), ma contemporaneamente si sono giovate dei processi di convergenza nazionale.

Sulle dinamiche regionali e sull'efficacia delle PSR ha infine inciso notevolmente la grande crisi internazionale, che ha colpito le economie e le regioni europee in modo selettivo, rimescolando posizioni e tendenze e creando dinamiche molto diverse fra i Paesi orientali e quelli meridionali dell'Unione. Negli anni della crisi, le PSR sono state fondamentali nel contrastare la tendenza assai pericolosa alla riduzione degli investimenti pubblici in tutta l'UE e a garantirne un livello minimo, specie nelle regioni più deboli e negli Stati membri alle prese con le maggiori difficoltà di bilancio e le più intense applicazioni delle politiche di austerità.

Il futuro delle PSR dopo il 2020 è già argomento di discussione e appare avvolto da grandi incertezze. Appaiono forti le pressioni per una loro riduzione, anche sostanziale, ovvero per una forte limitazione tematica o geografica. Provengono dagli Stati membri contribuenti netti che, come già avvenuto nelle discussioni precedenti agli ultimi cicli di programmazione, seguono un ristretto interesse nazionale cercando di limitare le spese dell'Unione e quindi il proprio contributo. Provengono anche da quanti, specie nei Paesi del Nord Europa, sono favorevoli a subordinare ogni politica europea alle prescrizioni dottrinarie dell'austerità e delle cosiddette riforme strutturali, così come da un vasto schieramento ideologico contrario per principio all'intervento pubblico nell'economia.

Al contrario, nel quadro europeo contemporaneo esse appaiono più utili che mai. La teoria economica e decenni di storia economica mostrano che convergenza e sviluppo regionali non sono fenomeni né spontanei né garantiti. Le PSR devono contrastare forti dinamiche di polarizzazione. Ma vi è molto di più: esse rappresentano la principale politica europea, con regole e obiettivi comuni per lo sviluppo di tutte le aree del continente, in grado di favorire la crescita economica e al tempo stesso di contrastare i fenomeni di esclusione sociale che rappresentano il terreno di coltura ideale per il revanscismo, il sovranismo politico e l'antieuropeismo.

Bibliografia

- T. PADOA-SCHIOPPA, *Efficienza, stabilità ed equità: una strategia per l'evoluzione del sistema economico della Comunità europea*, Bologna 1987.
- Policy-making in the European Union*, ed. H. Wallace, W. Wallace, Oxford 1996.
- L. TSOUKALIS, *La nuova economia europea*, Bologna 1998.
- G. VIESTI, *La politica di sviluppo territoriale fra Europa e Regioni*, «Europa Europe», 2001, 5, pp. 39-47.
- G. VIESTI, F. PROTA, *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna 2004, 2007³.
- G. VIESTI, *Il difficile policy-making europeo: la discussione sulla politica regionale e sul bilancio dell'Unione (2001-05)*, «Studi sull'integrazione europea», 2006, 1, pp. 45-59.
- G.P. MANZELLA, *Una politica influente. Vicende, dinamiche e prospettive dell'intervento regionale europeo*, Bologna 2011.
- G. VIESTI, *Why Europe is in a trap*, «Stato e mercato», 2015, 1, pp. 53-84, <http://profgviesti.it/wp-content/uploads/2013/04/2015viestieuropeinatrap.pdf> (23 aprile 2017).
- OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*), *OECD Regions at a glance*, Paris 2016, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regions-at-a-glance-2016_reg_glance-2016-en#page1 (23 aprile 2017).