



La politica di coesione UE e gli interessi dell'Italia

di Michele D'Ercole*

Contributo per il Gruppo ASTRID sul bilancio europeo

23 ottobre 2009

In questo lavoro si intende sostenere che la prosecuzione della politica di coesione a livello dell'Unione Europea, riformata, rafforzata e più ambiziosa, corrisponde a un interesse nazionale ed europeo.

A tal fine si considerano, in primo luogo, alcuni elementi salienti sulla programmazione della politica di coesione 2007-2013 nella UE e in Italia (dotazione finanziaria; articolazione per fondi e programmi; ammissibilità geografica). Si richiamano, inoltre, le caratteristiche della coesione, quale politica di sostegno a investimenti pubblici per la competitività dei territori realizzati in base a precise condizionalità (nuovo approccio strategico; concentrazione tematica su priorità coerenti con la strategia di Lisbona) così come sono emerse anche a seguito dell'ultimo negoziato comunitario seguito all'allargamento del 2004-07 (paragrafo 1). Si riportano, poi, i dati più aggiornati sull'impiego dei fondi nel periodo 2000-2006 e, sul piano delle relazioni finanziarie con il bilancio comunitario, i dati sui flussi di pagamenti dal bilancio UE per la coesione, rilevanti al fine di contenere il saldo netto negativo complessivo dell'Italia (paragrafo 2). Le performance di crescita osservate nelle regioni maggiormente interessate, ovvero quelle del Sud incluse nell'Obiettivo 1 della politica di coesione, anche in relazione agli obiettivi previsti per il periodo di programmazione 2000-06, sono oggetto della successiva sezione (paragrafo 3). Il contesto della revisione delle prospettive finanziarie apre una finestra di opportunità per una ulteriore riforma approfondita della politica di coesione, che appare comunque necessaria per assicurarne maggiore efficacia e orientamento ai risultati. In questo quadro, sono state avanzate recentemente articolate proposte di riforma della politica di coesione europea (Rapporto Barca) di cui si richiamano gli elementi essenziali. Una riforma lungo le linee indicate in queste proposte potrebbe rafforzare il "pilastro di sviluppo" nell'architettura complessiva di politica economica UE e contribuire, in prospettiva, alla sostenibilità nel lungo termine di ulteriori progressi del processo di integrazione europea (paragrafo 4). In conclusione, si propongono sintetiche riflessioni sull'interesse dell'Italia per una politica di coesione riformata e rafforzata nel futuro bilancio europeo (paragrafo 5).

1. La politica di coesione nel periodo 2007-2013

In questo paragrafo si intende fornire un inquadramento degli aspetti quantitativi della politica di coesione per l'Italia e di alcune caratteristiche essenziali che discendono dalla sua attuazione.

Per il periodo 2007-2013, la politica di coesione rappresenta la prima voce del bilancio dell'UE (se si considerano separatamente le allocazioni per la politica agricola comune e per lo sviluppo rurale nella rubrica 2). Questo dato è risultato del negoziato sulle prospettive finanziarie 2007-2013 che

* Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea, Bruxelles. Le opinioni espresse dall'autore non impegnano l'istituzione di appartenenza.

segue l'allargamento a Est dell'UE¹. La III Relazione sulla coesione economica e sociale della Commissione Europea del febbraio 2004 spiega l'importante cambiamento del quadro di riferimento implicato dall'allargamento (e che porta la Spagna a sottolineare i rischi del connesso "effetto statistico") come segue: "l'effetto dell'ampliamento è quello di aggiungere poco meno del 5 per cento al PIL dell'UE (misurato in euro) ma quasi il 20 per cento della popolazione dell'Unione. Di conseguenza, il PIL medio pro capite dell'UE con 25 Stati Membri sarà approssimativamente del 12,5 per cento inferiore alla media dell'UE a 15 paesi"².

L'Italia è, dopo Polonia e Spagna, il terzo paese dell'UE per importanza del pacchetto finanziario per la politica di coesione, con una disponibilità di 28,8 miliardi di euro su un totale di 347 miliardi di euro (tabella 1). In Italia, i fondi sono distribuiti tra Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), che, con 21,8 miliardi di euro cofinanzia investimenti nel campo della ricerca, innovazione, tutela dell'ambiente, delle infrastrutture materiali e immateriali e del sostegno alle imprese, e Fondo Sociale Europeo (FSE), che con 7 miliardi di euro, interviene nel sostegno al capitale umano per favorire l'incremento dell'occupazione³. Il FESR e il FSE finanziano programmi di competenza delle regioni e delle amministrazioni centrali che, in base alle norme comunitarie, sono basati sul principio "un programma – un fondo", reintrodotta nel periodo 2007-2013 al fine di garantire maggiore semplificazione nell'attuazione di ogni singolo programma. Ne deriva che la programmazione si attua sulla base di 42 programmi operativi regionali (POR) che interessano le 21 Regioni e Province Autonome per i due fondi FESR e FSE e di 10 programmi operativi nazionali (PON) prevalentemente a valere sul FESR, per un totale di 52 programmi (al netto di 14 programmi operativi di cooperazione con regioni europee). Per confronto, la Spagna attua la programmazione in base a 45 programmi operativi, mentre la Germania e la Francia ne attuano 36.

L'intervento della politica di coesione, a seguito di precise condizionalità, è concentrato sia sul piano geografico sia, anche per le novità introdotte con la programmazione 2007-2013, sul piano tematico.

Sul piano geografico, il 75 per cento dei fondi, pari a 21,6 miliardi di euro, va alle regioni del Sud inserite nell'Obiettivo "convergenza" (l'ex Obiettivo 1), ovvero Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e, in via transitoria, Basilicata, perché il loro livello di sviluppo, misurato dal PIL pro capite a parità di potere d'acquisto, è risultato inferiore al 75 per cento di quello medio comunitario (UE 25) nel triennio 2000-2002; il 22 per cento (6,3 miliardi di euro) va alle restanti regioni del Centro Nord inserite nell'Obiettivo Competitività regionale e occupazione e un ulteriore 3 per cento finanzia le iniziative nell'ambito della cooperazione regionale (che interessano tutte le Regioni).

Sul piano tematico, favorisce la concentrazione delle risorse una nuova norma introdotta nel regolamento dei fondi strutturali per il 2007-2013 che richiede di destinare almeno il 60 per cento del totale delle risorse nell'ambito dell'Obiettivo Convergenza e almeno il 75 per cento nell'ambito dell'Obiettivo Competitività regionale e occupazione in settori coerenti con l'attuazione della strategia di Lisbona (ricerca e innovazione, società dell'informazione, energia, trasporti, ambiente, occupazione e capitale umano)⁴. La Commissione Europea mostra che l'applicazione di questa

¹ Per un inquadramento del negoziato e dei suoi esiti si rimanda a Ministero dell'Economia e delle Finanze, Rapporto annuale 2005 del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, pp.220-228 (disponibile su internet all'indirizzo http://www.dps.mef.gov.it/rapporto_annuale_2005.asp) e a M.D'Ercole M.Greganti 2007, *Il bilancio dell'Unione Europea e la politica regionale per il 2007-2013*, in G.Viesti F.Prota, *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino.

² Commissione Europea, 2004, *Un nuovo partenariato per la coesione. III Relazione sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles, p.x.

³ Il Fondo di coesione, dotato di 69,6 miliardi di euro nel periodo 2007-2013, fa parte degli strumenti della politica di coesione comunitaria ma l'Italia non ne beneficia poiché la condizione per l'ammissibilità al Fondo è che il RNL a livello dell'intero paese nel triennio 2001-2003 sia risultato inferiore al 90 per cento della media comunitaria.

⁴ Si tratta dell'art.9 paragrafo 3 del Regolamento (CE) n.1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n.1260/1999.

norma, nell'insieme della UE e per l'intero periodo 2007-2013, ha portato a programmare investimenti su interventi specificamente legati a ricerca e innovazione pari a 85 miliardi (sul totale dei 347 disponibili), una cifra comparabile a quella mobilitata dal Programma quadro UE e di tre volte superiore a quella investita in ricerca nel periodo precedente⁵. Riferendosi ai cambiamenti introdotti nella politica di coesione, la Commissione afferma che "la possibilità di sinergie con le politiche di ricerca e innovazione non sono mai state così forti"⁶. L'Italia è il primo paese tra i principali beneficiari della politica di coesione per la quota di risorse (35 per cento) destinate a investimenti in ricerca e innovazione, che raggiunge un valore di 9,5 miliardi di euro nel complesso, di cui 7 miliardi solo nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza⁷. Anche sul piano degli interventi per fronteggiare il cambiamento climatico le risorse programmate nel quadro della politica di coesione UE sono ingenti, pari a 48 miliardi di euro, per investimenti a favore dell'efficienza energetica o delle energie rinnovabili e, nel campo dei trasporti, per sistemi di trasporto urbano sostenibile. L'Italia, con 1,9 miliardi di euro programmati per l'efficienza energetica e le energie rinnovabili, pari al 6,8 per cento del totale delle risorse, è il primo paese dell'UE per l'entità dei fondi destinati a questi settori. La Commissione ricorda anche che la quota di risorse ad essi destinata dall'Italia è maggiore di quattro volte rispetto al periodo precedente⁸.

Questi dati di fatto rendono evidente uno dei principali cambiamenti che la politica di coesione ha intrapreso in coincidenza con l'allargamento dell'UE: da un approccio tradizionalmente considerato come solidaristico si passa a interpretare il ruolo di questa politica come sempre più strettamente legato al sostegno della competitività delle regioni, considerata come la modalità con cui puntare ad impiegare il potenziale non utilizzato e ridurre in modo sostenibile il divario di sviluppo delle regioni in ritardo, così come richiesto dal Trattato. L'allargamento gioca indirettamente un ruolo importante in questo cambiamento. Infatti, con il significativo impatto sul bilancio europeo che esso comporta e che finisce di fatto per essere concentrato sulla sola politica di coesione (si veda il successivo paragrafo 3 per l'evidenza dai dati del bilancio comunitario), viene considerato da alcuni Stati Membri (nordici, in particolare) come l'occasione per ridurre il peso della coesione nell'area dei vecchi Stati Membri (UE-15)⁹. Questo può avvenire essenzialmente attraverso l'esclusione del Mezzogiorno e dei Länder dell'Est tedeschi¹⁰ e con la cancellazione degli interventi nelle regioni relativamente più ricche del vecchio Obiettivo 2. La risposta con la quale il Commissario Barnier, all'epoca responsabile della politica di coesione, affronta il punto di vista che avrebbe ridotto la coesione a strumento finanziario per rendere concreto l'allargamento e la coesione per gli UE-15 a

⁵ Commissione Europea, SEC(2007) 1547, Commission Staff Working Document, *Regions delivering innovation through cohesion policy*, 14.11.2007

⁶ Commissione Europea, COM(2007) 474 definitivo, Comunicazione della Commissione, *Regioni europee competitive grazie alla ricerca e all'innovazione - Un contributo al rafforzamento della crescita e al miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione*, Bruxelles 16.08.2007; p.3.

⁷ Per confronto, le stesse cifre in Spagna e Germania risultano rispettivamente pari a 26 per cento e 9 miliardi di euro (5,7 nell'Obiettivo Convergenza) e 33 per cento e 8,4 miliardi (4,7 nell'Obiettivo Convergenza); si veda Commissione Europea, SEC(2007) 1547, cit. pp.24-25.

⁸ Commissione Europea COM(2008) 301/4, Comunicazione della Commissione, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the results of the negotiations concerning cohesion policy strategies and programmes for the programming period 2007-2013*, Bruxelles, 14.05.2008; pp.7-8.

⁹ Questo, ovviamente, perché tra i beneficiari della politica di coesione dell'UE a 15 il peso dei paesi nordici è minimo, proprio per l'operare delle condizionalità prima citate, in particolare quella dell'ammissibilità geografica. Ma questa posizione riflette anche un approccio contabile attento solo ai rapporti finanziari con il bilancio comunitario, che tralascia i problemi derivanti dallo squilibrio dei livelli di sviluppo nell'UE e soprattutto nega qualsiasi impatto che anche nelle aree economicamente più forti può derivare da interventi di investimento pubblico in quelle più deboli in un contesto di integrazione economica.

¹⁰ Un riferimento preciso a questa possibilità, nella forma di attribuzione di un sostegno transitorio, si ritrova in A. Sapir et al. 2003, *An Agenda for a growing Europe*, Brussels, p.167. Più recentemente su posizioni analoghe Copenhagen Economics 2009, *EU Budget Review, Options for change*, Copenhagen, June.

“variabile di aggiustamento” sta nel considerare che “coesione e competitività sono due facce della stessa medaglia”¹¹. Sono queste le premesse per stabilire un ponte tra la politica di coesione e la strategia di Lisbona, ovvero il cambio di marcia da cui discendono le conseguenze concrete per programmazione 2007-2013 appena richiamate.

In aggiunta, si determina un orientamento strategico approfondito, che esplicitamente attribuisce alla politica di coesione il ruolo di accrescere le azioni per l’attuazione della strategia di Lisbona a livello locale. Nelle regioni, infatti, viene adottata una parte importante delle decisioni attraverso cui la strategia stessa può procedere ed essere concretamente attuata in tutta Europa. Si introduce, così, nel 2006 un nuovo documento che esprime le linee-guida del Consiglio, gli “orientamenti strategici per la coesione”¹², imperniato su quattro assi prioritari (attrattività della regioni, sostegno all’innovazione e all’imprenditorialità, creazione di migliori e più numerosi posti di lavoro, maggiore attenzione alla dimensione territoriale). Questo documento indica, insieme al “quadro di riferimento strategico nazionale” (valido per l’insieme delle regioni di uno Stato) e ai singoli programmi operativi, l’impianto strategico a cui deve riferirsi la programmazione comunitaria.

Questi elementi chiariscono un principale ed essenziale motivo per il quale la politica di coesione è importante per l’Italia: lungi dall’essere una politica di pura redistribuzione di risorse, è una politica volta al sostegno di investimenti pubblici per lo sviluppo regionale basata su precise condizionalità. Queste ultime si ritrovano già, come detto, nella definizione della ammissibilità delle diverse regioni europee e poi, ancora, nell’orientamento tematico degli investimenti, nella gestione finanziaria (regola del disimpegno automatico dei fondi che condiziona il loro uso a una precisa tempistica), nella necessità di rispettare la conformità alle politiche europee (dall’ambiente, al mercato interno, alla concorrenza) nel momento in cui si attuano gli investimenti cofinanziati dalla politica di coesione. A questo si aggiunge il rispetto dei principi del cofinanziamento nazionale degli interventi (chiaramente legato alla responsabilizzazione degli investitori) e quello fondamentale dell’addizionalità, per evitare che i fondi strutturali finiscano per essere sostitutivi di interventi che sarebbero stati finanziati dal bilancio nazionale. Il carattere pluriennale della programmazione della politica coesione costituisce un ulteriore fondamentale fattore di certezza delle disponibilità finanziarie necessario ad investimenti di medio-lungo termine. L’insieme di queste condizionalità è, inoltre, un importante stimolo al miglioramento per la pubblica amministrazione, sia centrale sia regionale. E’ una sorta di “vincolo esterno” che agisce nell’attuazione delle politiche per lo sviluppo regionale. Tale vincolo opera, ad esempio, favorendo il miglioramento della “capacità amministrativa”. Anche in questo caso, rilevanti condizionalità vincolano la possibilità di assorbire i fondi comunitari al rispetto di regole e standard europei durante l’intero ciclo di vita dei progetti che vengono cofinanziati. Regole e standard impongono, quindi, di attuare gli investimenti rispettando l’*acquis* comunitario e una gestione finanziaria moderna, che comporta valutazioni e controlli sulle modalità con cui si investono i fondi europei. Questi ultimi devono, in primo luogo, essere attuati dalla stessa amministrazione pubblica che gestisce i fondi, ma possono poi essere realizzati anche da altri attori (Commissione Europea, Corte dei Conti Europea). Nei casi di non conformità, i regolamenti prevedono che si metta in moto un processo che, una volta individuate le fonti di irregolarità, mira a rimuoverle. Può attuarsi, pertanto, una dinamica virtuosa in cui le amministrazioni locali apprendono nel concreto a realizzare

¹¹ Si veda Inforegio n.120, marzo 2004. E’ opportuno ricordare che l’Italia ha contribuito attivamente a questo passaggio, in particolare durante il semestre di Presidenza del Consiglio dell’UE del 2003, e nello specifico con la riunione ministeriale informale di Roma, dell’ottobre 2003. Le conclusioni della Presidenza e i documenti preparatori della riunione richiamano concetti (importanza della competitività delle regioni in una strategia di sviluppo) che la Commissione ha poi in parte ripreso nella III Relazione sulla coesione economica e sociale nel febbraio 2004, con cui ha gettato le basi per l’architettura della politica di coesione del periodo 2007-2013.

¹² Si veda GUUE 21.10.2006 L 291, Decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006 sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione.

efficacemente un progetto. Un processo virtuoso perché sollecita il cambiamento come condizione per evitare il rischio di eventuali tagli dei fondi europei.

Nel complesso di queste condizionalità può essere individuata una dimensione rilevante del “valore aggiunto comunitario” della politica di coesione, che, più in generale, costituisce un concetto chiave nel processo di revisione del bilancio comunitario che la Commissione ha avviato nel 2007¹³.

2. L'impiego dei fondi della coesione 2000-2006: aspetti quantitativi

In questo paragrafo si intende richiamare, in sintesi, i dati che emergono dalle fonti ufficiali comunitarie e nazionali, per una prima analisi quantitativa di alcune caratteristiche di base circa l'impiego dei fondi per la politica di coesione da parte dell'Italia nel periodo di programmazione 2000-2006 appena concluso, anche confrontando la posizione dell'Italia con quella degli altri partner comunitari.

2.1 Il periodo di programmazione 2000-2006: livelli di assorbimento delle risorse

La Commissione Europea, in considerazione dell'inasprirsi della crisi economica e finanziaria nel novembre del 2008, ha proposto agli Stati Membri la possibilità di estendere il periodo di ammissibilità delle spese della politica di coesione per il periodo di programmazione 2000-2006 originariamente fissato al 31 dicembre 2008, fino al 30 giugno 2009. In Italia, come in quasi tutti gli Stati Membri, per la quasi totalità dei programmi è stata richiesta e ottenuta la possibilità di estendere tale termine definitivo per le spese. Nell'agosto 2009 sono quindi stati pubblicati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze¹⁴ i dati relativi all'impiego dei Fondi Strutturali nell'insieme dei programmi operativi italiani del periodo 2000-2006 rilevabili al 30 giugno 2009. I risultati mostrano che i pagamenti registrati dal sistema di monitoraggio nazionale sono superiori al 100 per cento del costo totale del programma nella grande maggioranza dei casi nei tre Obiettivi (Obiettivo 1, 2 e 3) e, soprattutto, per i principali programmi in termini di dotazione finanziaria (tabella 2). Il dato è peraltro coerente¹⁵ con quanto annualmente registrato dalla Commissione Europea¹⁶, che nel periodo 1998-2008 ha registrato entrate medie per l'Italia nell'ambito della politica di coesione dal bilancio comunitario nell'ordine di 4 miliardi di euro (tabella 3).

Sul piano quantitativo, il dato va considerato in riferimento al fatto che il periodo di programmazione 2000-2006 è il primo in cui viene applicata a livello comunitario la regola del

¹³ Si veda Commissione Europea, SEC(2007) 1188 def. Comunicazione della Commissione, *Riformare il bilancio, cambiare l'Europa: Documento di consultazione pubblica in vista della revisione del bilancio 2008/2009*, Bruxelles, 12.9.2007.

¹⁴ I dati sono scaricabili dal sito internet del Ministero dell'Economia e delle Finanze all'indirizzo: <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit--i/Rapporti-f/Il-monitor/index.asp> e si veda anche il comunicato stampa del Ministro dello Sviluppo Economico, disponibile all'indirizzo internet: http://www.sviluppoeconomico.gov.it/primopiano/dettaglio_primopiano.php?sezione=primopiano&tema_dir=tema2&i_d_primopiano=430.

¹⁵ Anche se non può essere coincidente perché i due dati, quello di monitoraggio nazionale e quello del bilancio comunitario fotografano due momenti diversi del flusso di risorse: il monitoraggio nazionale indica la spesa comprovata da documenti contabili che può essere oggetto di richieste di rimborsi dal bilancio comunitario; il dato del bilancio comunitario registra invece le cifre effettivamente già rimborsate a titolo della politica di coesione.

¹⁶ Commissione Europea, vari anni, Financial Report, disponibile sul sito della Direzione Generale per il bilancio, all'indirizzo internet: http://ec.europa.eu/budget/documents/2008_en.htm?go=t3_2.

“disimpegno automatico”¹⁷ dei fondi, introdotta al fine di evitare l’accumulo di rilevanti e difficilmente gestibili residui nell’ambito del bilancio comunitario. Negli anni in cui è stato applicato il disimpegno automatico delle risorse, l’Italia fa registrare un livello relativamente basso di fondi disimpegnati¹⁸: 99 milioni di euro in termini assoluti nel complesso degli anni in cui ha operato la regola, pari allo 0,37 per cento dei fondi disponibili contro una media europea dello 0,68 per cento (figura 1); per confronto, la Germania, con 193 milioni di euro di disimpegno, fa segnare livelli quasi doppi di quelli dell’Italia pur con allocazioni iniziali di dimensione comparabile.

2.2 Il periodo di programmazione 2000-2006: irregolarità

Gli ultimi anni del periodo di programmazione 2000-2006 sono stati caratterizzati dalla crescente attenzione che le istituzioni comunitarie interessate al controllo del bilancio UE (Parlamento Europeo e Corte dei Conti Europea) hanno riservato agli esiti degli audit sulla regolarità delle spese sostenute a titolo della politica di coesione. In particolare, la Corte dei Conti Europea ha pubblicato, a partire dalla Relazione annuale per il 2006, una stima del livello delle spese che ritiene affette da irregolarità, concludendo che poco più di un decimo (in particolare, 12 per cento nel 2006 e 11 per cento nel 2007) dei rimborsi non sarebbe dovuto avvenire¹⁹.

Ulteriori dati derivano dalla base informativa sulla regolarità delle operazioni finanziate, che la Commissione pubblica annualmente in base alle comunicazioni che gli Stati Membri effettuano in applicazione delle norme comunitarie vigenti²⁰. I dati più aggiornati, riferiti al 2008, mostrano per l’insieme dell’UE un valore delle operazioni irregolari nel campo della coesione pari a 585 milioni di euro, equivalenti all’1,25 per cento delle disponibilità di bilancio destinate alle azioni strutturali (Fondi Strutturali e Fondo di coesione)²¹. Per l’Italia, il dato del 2008, risulta pari a 75 milioni di euro (13 per cento del totale europeo), il terzo valore più alto, dopo quello di Spagna (165 milioni di euro) e Regno Unito (123 milioni di euro) e, per il secondo anno consecutivo, in netta contrazione. Poiché i dati sulle irregolarità sono fortemente erratici (la Germania fa registrare 290 milioni di euro nel 2002 e solo 21 milioni nel 2008), appare più opportuno osservare il dato cumulato nel periodo 2000-2008, rapportando le irregolarità alle disponibilità complessive di fondi. In questo caso, a fronte della media UE pari all’1,8 per cento, lo Stato Membro che fa registrare il rapporto più elevato sono i Paesi Bassi (8,2 per cento), seguito dalla Grecia (3,1), dall’Italia (2,8), il cui dato medio è vicino a quello di un gruppo di paesi (Regno Unito, Irlanda, Lussemburgo e Germania, tutti con valori compresi tra 2,7 e 2,1 per cento) mentre la Spagna si attesta ancora su valori più bassi

¹⁷ Per la regola del disimpegno automatico dei fondi della politica di coesione comunitaria – nota come regola “n + 2” – le autorità che gestiscono i programmi hanno a disposizione due anni per la spesa delle risorse impegnate per ciascuna annualità sul bilancio comunitario.

¹⁸ Si veda Commissione Europea 2009, *Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2008*, May, disponibile sul sito della Direzione Generale per il bilancio, all’indirizzo internet: http://ec.europa.eu/budget/documents/2008_en.htm?go=t3_2#table-3_0.

¹⁹ Le Relazioni annuali della Corte dei Conti Europea sono consultabili al seguente indirizzo internet: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/annualreports>

²⁰ Commissione Europea, COM(2009) 372 definitivo, 15.7.2009, *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio Tutela degli interessi finanziari delle Comunità — Lotta contro la frode — Relazione annuale 2008*; la relazione, nei vari anni, è disponibile su internet all’indirizzo: http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/anti-fraud_en.html.

²¹ E’ importante ricordare che i regolamenti comunitari distinguono irregolarità e frodi essenzialmente per il carattere intenzionale di queste ultime nell’apportare pregiudizio al bilancio comunitario.

(1,1) anche se in netta crescita soprattutto nel periodo 2006-2008, fenomeno visibile anche per la Polonia (0,6)²² (figura 2).

2.3 La coesione nel contesto dell'UE: gli interessi finanziari italiani

Il saldo netto degli Stati Membri nei confronti del bilancio dell'UE è un concetto contabile ampiamente e opportunamente criticato sotto il profilo economico, perché non tiene conto di alcun effetto dinamico derivante dall'integrazione europea per l'attuazione delle politiche finanziate dal bilancio comunitario. Nondimeno, esso ispira la logica dei negoziati per la definizione sia delle prospettive finanziarie (quadro finanziario pluriennale) sia delle decisioni che hanno impatto sul bilancio annuale. Rappresenta pertanto un passo necessario per comprendere la logica con cui procedono i negoziati comunitari sul bilancio. Può essere calcolato sia per l'insieme delle entrate e delle uscite dal bilancio comunitario sia a livello di singole politiche UE, come la coesione appunto. E' possibile ottenere il saldo netto confrontando la quota di uno Stato Membro sull'insieme delle spese effettuate (globali o su una specifica politica) con la quota sui contributi al finanziamento del bilancio. La politica di coesione UE è una voce del bilancio comunitario che ha fatto registrare in passato per l'Italia entrate nette positive dal bilancio comunitario (tabella 3).

Con l'allargamento del 2004 e del 2007, questa situazione si modifica, perché la politica di coesione, come detto, diventa la prima voce di finanziamento dei nuovi Stati Membri dell'UE (UE-12). Nel 2008, su quasi 20 miliardi destinati agli UE-12 dal bilancio comunitario, il 54 per cento riguarda la politica di coesione. Rispetto a una quota complessiva del gruppo UE-12 sull'insieme delle spese del bilancio comunitario pari al 19 per cento, nella politica di coesione tale quota sale al 30 per cento, mentre è attestata al 9 per cento negli aiuti diretti della politica agricola comune²³ e al 4 per cento nel Programma Quadro per la ricerca. L'asimmetria tra le diverse politiche del bilancio comunitario riguardo al peso rivestito dai nuovi Stati Membri, che si è determinata a seguito della conclusione dell'ultimo negoziato finanziario, suggerisce di considerare il pacchetto per la coesione per i 27 Stati Membri come somma di due componenti: una componente relativa ai 15 vecchi Stati Membri e l'altra per i 12 nuovi (non va trascurato come anche le regole di funzionamento della politica di coesione siano state diversificate tra UE-15 e UE-12). Questa operazione è importante per comprendere quali siano le convenienze sul piano dei saldi netti dell'Italia nella coesione dopo l'allargamento. Infatti, il saldo netto sull'insieme dell'UE-27 per la coesione – diversamente dalle altre voci del bilancio comunitario (ad eccezione dello sviluppo rurale) – cambia di segno a

²² La stessa Commissione invita comunque alla cautela nella lettura dei dati e nei confronti tra i diversi Stati, sostenendo che: "high irregular financial amounts reported do not necessary imply that in a country occur more frauds and irregularities than in the other. The reason could be a higher number of controls", si veda Commissione Europea, COM (2009) 372 Commission Staff Working Document, Annex to the 2008 Report from the Commission on the protection of the European Communities' financial interests and the fight against fraud, Statistical evaluation of irregularities- own resources, agriculture, structural measures, pre-accession funds and direct expenditure -year 2008, p.87. Nel Rapporto 2007, la Commissione osserva che il valore eccessivamente contenuto delle irregolarità rilevate in Francia possa addirittura sembrare anomalo: "On the other, in relation to the budget allocated, the number of irregularities and related amounts reported by France appear far too low", si veda Commissione Europea, SEC(2007)938, Commission Staff Working Document, Annex to the 2006 Report from the Commission on the protection of the European Communities' financial interests and the fight against fraud, Statistical evaluation of irregularities- own resources, agriculture, structural measures, pre-accession funds and direct expenditure -year 2006, p.51.

²³ Sempre a seguito degli esiti del negoziato del 2005, nella sottorubrica destinata allo sviluppo rurale la quota UE-12 raggiunge il 27 per cento e risulta molto più simile, quindi, a quella della politica di coesione. Le quattro voci del bilancio comunitario su cui sono state riportate le quote degli UE-12 (coesione, aiuti diretti PAC, sviluppo rurale e Programma Quadro della ricerca) rappresentano l'85 per cento delle entrate italiane dal bilancio comunitario.

seconda che si consideri l'aggregato UE-27 oppure UE-15, e in quest'ultimo caso, in particolare, diviene positivo (figura 3).

Inoltre, i dati più aggiornati disponibili non incorporano ancora l'effetto sui flussi con il bilancio comunitario del ciclo di programmazione 2007-2013 (gli impegni annuali di bilancio, infatti, danno luogo a spesa registrata dal bilancio comunitario, come detto, entro due anni dall'impegno). Poiché il negoziato del 2005 sulla politica di coesione si è chiuso con un rilevante incremento della quota italiana²⁴ sul pacchetto UE-15, che dovrebbe attestarsi intorno al 17 per cento, il saldo netto italiano potrebbe mostrare un andamento crescente nei prossimi anni. Per il periodo 2007-2013 si può stimare che – se si ripetessero le condizioni di piena utilizzazione delle risorse disponibili già sperimentate nel 2000-2006 – le entrate nette complessive nei sette anni potrebbero attestarsi di poco al di sotto dei 6 miliardi di euro.

Se a questo si aggiunge che una essenziale questione negoziale a livello comunitario è stata, ed è assai probabile che rimanga in futuro, l'ampiezza, o addirittura la stessa esistenza, del pacchetto della politica di coesione riservato all'UE-15 nell'ambito del bilancio comunitario, si comprende come per gli interessi italiani sia molto importante in primo luogo un inquadramento della situazione che tenga pienamente conto di questa asimmetria e concentri quindi grande attenzione sulla specifica componente UE-15 del pacchetto coesione.

In prospettiva, è opportuno attendersi che punti essenziali del prossimo negoziato saranno la qualità delle realizzazioni, il valore aggiunto comunitario e i risultati dell'impiego dei fondi comunitari nelle nostre regioni. In questo contesto, è comunque opportuno ricordare che – a parità di regole in materia di politica di coesione, in particolare quelle relative all'ammissibilità geografica al sostegno comunitario²⁵, e a seguito della sfavorevole performance relativa in termini di PIL pro capite delle regioni italiane in confronto alla media UE (tabella 4) - l'Italia potrebbe far valere nel futuro quadro negoziale un "diritto", in base a elementi oggettivi dell'*acquis* comunitario, a percepire fondi non inferiori (o eventualmente anche maggiori) di quelli negoziati per il periodo 2007-2013. Buona parte di quei fondi corrisponderebbe, poi, come argomentato in questo paragrafo, a un beneficio netto nei confronti del bilancio comunitario. La rilevanza di un tale beneficio netto, in aggiunta, va considerata in riferimento a un scenario in cui l'Italia dovrà fronteggiare nei prossimi anni contemporaneamente più stringenti vincoli di finanza pubblica e esigenze di rilancio dello sviluppo, entrambi resi più urgenti dalle conseguenze della crisi economica in corso.

3. L'impiego dei fondi della coesione 2000-2006 e la crescita

La piena utilizzazione dei fondi della politica di coesione in Italia non si è tradotta in una performance di crescita nelle regioni del Sud in linea con gli obiettivi dichiarati all'avvio del periodo di programmazione.

Gli ultimi dati disponibili per il 2008 indicano che il tasso di crescita del PIL nel Mezzogiorno ha fatto registrare un calo (-1,3 per cento) più marcato di quello rilevabile per la media nazionale (-1,0 per cento)²⁶. Tale andamento più recente conferma la tendenza che si osserva dal 2002, con un

²⁴ Si veda Ministero dell'Economia e delle Finanze, Rapporto DPS 2005, cit.

²⁵ Nel successivo paragrafo 4 si sostiene che sarebbe opportuna una ampia riforma la politica di coesione, che tuttavia non riguarderebbe le regole di ammissibilità delle regioni al sostegno finanziario della coesione.

²⁶ Si veda, Banca d'Italia 2009, Economie regionali, p.9 e tav. a1.4; le stime a livello regionale più aggiornate diffuse dall'Istat per il 2008 indicano un calo del PIL nel Mezzogiorno del 1,4 per cento a fronte di una variazione media

differenziale medio annuo sfavorevole del Mezzogiorno rispetto al Centro Nord pari a quattro decimi di punto percentuale dal 2001 al 2007. Sul piano della dinamica del PIL per abitante, si sono osservate per il Mezzogiorno variazioni di poco superiori a quelle rilevabili nel Centro-Nord tra il 2000 e il 2007 (da cui deriva una riduzione di un punto del divario nel rapporto tra le due macroaree, da 56,3 a 57,4 per cento), ascrivibili alla diversa dinamica della popolazione (più intensa al Centro Nord a causa dei flussi migratori). Il tasso di occupazione del Mezzogiorno è attestato intorno al 46 per cento dall'inizio degli anni 2000 e fa segnare uno scarto negativo di quasi 20 punti rispetto al Centro Nord²⁷.

Nel quadro delle valutazioni sullo sviluppo del Mezzogiorno espresse nelle Considerazioni finali del 2008, il Governatore della Banca d'Italia ha sostenuto che i risultati della politica regionale sono stati inferiori alle attese, osservando anche che l'ampiezza delle opportunità di crescita è molto maggiore al Sud che al Nord e che azioni che mirano a sfruttare quelle opportunità possono contribuire a rilanciare l'economia nazionale²⁸.

Diverse analisi recenti hanno analizzato i fattori alla base di questi risultati²⁹. E' utile ricordare, al riguardo, gli obiettivi generali fissati per il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per le regioni dell'Obiettivo 1 nel 2000-2006, ovvero: "conseguire entro il quarto anno del settennio 2000-2006 un tasso di crescita del Mezzogiorno significativamente superiore a quello dell'Unione Europea e ridurre drasticamente il disagio sociale". Questi obiettivi sono fissati coerentemente con incrementi quantitativi e miglioramenti qualitativi della spesa che devono intervenire come pre-requisito indispensabile di una credibile strategia di crescita. Si possono, pertanto, richiamare sia aspetti di natura quantitativa, relativi ai volumi di spesa pubblica in conto capitale effettivamente conseguiti nell'arco del periodo, sia fattori di natura più inerente alla qualità dell'azione che si è effettivamente riusciti a mettere in campo, nell'inquadrare i risultati raggiunti.

Per quanto riguarda la quantità di risorse finanziarie effettivamente destinate a sostenere il programma del QCS, gli obiettivi programmatici stabiliscono il raggiungimento di livelli di spesa pubblica in conto capitale nel Mezzogiorno pari al 45 per cento del totale (una quota fissata ad un livello superiore alla quota di popolazione sul totale nazionale) e, per quanto riguarda la componente di risorse ordinarie destinate alla spesa in conto capitale (enti extra Pubblica Amministrazione e imprese pubbliche nazionali), pari al 30 per cento³⁰.

A fronte di questi obiettivi, la revisione di metà periodo del QCS – avvenuta formalmente con una specifica decisione della Commissione Europea del novembre 2004 – serve a prendere atto dello scostamento significativo delle entrate pubbliche dalla evoluzione originariamente ipotizzata e quindi dei margini ridotti per assicurare i volumi di spesa in conto capitale concordati. Tale scostamento è una delle fattispecie che, in base ai regolamenti comunitari, consentono la revisione

nazionale che si conferma pari a -1,0 per cento; Istat, 15.10.2009, Statistiche in breve, Principali aggregati dei conti economici regionali. Anno 2008, disponibile su internet all'indirizzo ...

²⁷ Si veda Ministero dello Sviluppo Economico 2009, Rapporto Annuale del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica 2008, Roma; p.7-8 e p.16.

²⁸ Banca d'Italia, 2008, Considerazioni finali del Governatore, 31.05.2008; disponibile su internet ...

²⁹ Si veda: F.Barca 2006, Italia frenata, Roma, Donzelli; Ministero dello Sviluppo Economico, vari anni, Rapporto annuale del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Roma; Ministero dello Sviluppo Economico 2006, *Aggiornamento della valutazione intermedia del QCS Obiettivo 1 2000-2006*, novembre, Roma; G.Viesti 2009, *Mezzogiorno a tradimento*, Bari Laterza; L.Cannari M.Magnani G.Pellegrini 2009, *Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio*, Questioni di Economia e Finanza, Banca d'Italia, n.50 luglio.

³⁰ Circa la fissazione di questi obiettivi di investimento, si veda G.Viesti 2009, op. cit., pp.46-52.

degli obiettivi di addizionalità precedentemente condivisi. Vengono quindi fissati obiettivi di spesa nazionale per il rispetto del principio di addizionalità inferiori di oltre il 7 per cento rispetto a quelli individuati inizialmente (da 19,6 a 18,2 miliardi di euro annui; prezzi 1999)³¹. Le analisi sulla composizione territoriale degli investimenti pubblici permettono di verificare che, negli anni in cui si deve attuare la strategia di investimenti prevista dal QCS, si registra nell'ambito della spesa in conto capitale un netto scarto tra obiettivi fissati programmaticamente e livelli effettivamente conseguiti. Rispetto al citato obiettivo di realizzare almeno il 45 per cento del totale della spesa in conto capitale nelle regioni del Mezzogiorno, i livelli effettivamente conseguiti passano tra il 2000 e il 2007 da valori intorno al 40 per cento (raggiungendo un massimo del 41,1 per cento nel 2001), a valori poco superiori al 35 per cento nel 2007³². In questo contesto, risulta anche molto evidente la distanza tra obiettivi e dati di consuntivo per la spesa in conto capitale ordinaria – fissati come detto al 30 per cento del totale - che dovrebbero realizzare alcune imprese pubbliche nazionali. Molto evidente il caso delle Ferrovie dello Stato, la cui quota scende a un minimo del 12 per cento nel 2004 per risalire poi al 21 per cento nel 2007. In parte questi risultati derivano dalla compresenza di obiettivi diversi e non necessariamente coincidenti nella politica economica italiana recente. Da un lato, la privatizzazione di imprese del settore pubblico impone loro di adeguarsi a logiche di mercato e di conseguire risultati in termini di livelli di redditività, che necessariamente influiscono sulle decisioni di investimento. Dall'altro, la ricerca di adeguati livelli di redditività è solo in parte compatibile con il rispetto di obiettivi di investimento che rispondono alla finalità dello sviluppo delle regioni italiane in ritardo e spinge piuttosto a rafforzare l'orientamento degli investimenti nelle aree forti del Paese in cui è più alto il ritorno sugli investimenti realizzati. Si tratta, inoltre, di una importante differenza tra paesi uniformemente in ritardo – come sono stati, ad esempio, Spagna o Irlanda – e paesi con significative differenze interne, che esemplifica il tema, più ampio, del ruolo che le politiche nazionali giocano nell'interagire con la politica di coesione.

Quest'ultimo aspetto relativo alle politiche nazionali, sintetizza, infatti, una delle questioni più rilevanti sul piano della qualità degli interventi realizzati. In particolare, corrisponde alla considerazione dei fattori che, pur rimanendo estranei alle possibilità di controllo e governo da parte degli attori della politica regionale, ne influenzano, tuttavia, notevolmente l'efficacia. La Commissione, nelle Relazioni sulla coesione economica e sociale, richiama gli impatti delle diverse condizioni della finanza pubblica (in grado di influenzare i volumi della spesa pubblica per lo sviluppo) e delle politiche settoriali (trasporti, ricerca)³³. Analisi recenti relative alla politica regionale attuata in Italia negli ultimi anni mettono in evidenza anche il ruolo delle politiche per l'apertura dei mercati alla concorrenza, per i servizi pubblici locali e la necessità di coniugare politiche industriali miranti al sostegno dell'innovazione e politiche regionali focalizzate alla diffusione dell'innovazione³⁴. Un ulteriore elemento che contribuisce a determinare la qualità degli interventi è la composizione degli investimenti in conto capitale tra investimenti pubblici e trasferimenti alle imprese. Nel quadro della strategia di intervento del 2000-2006, si punta a

³¹ Si veda Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2004, Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni italiane dell'Obiettivi 1 2000-2006, versione aggiornata a seguito della revisione di metà periodo, dicembre; pp.272-276. disponibile all'indirizzo: http://www.dps.tesoro.it/documentazione/qcs/qcs_2000-06/253-276.pdf.

³² Ministero dello Sviluppo Economico 2009, Rapporto Annuale del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica 2008, Roma; p.144.

³³ Commissione Europea, 2004, cit. e 2007, *Regioni in crescita, Europa in crescita*, IV Relazione sulla coesione economica e sociale, Bruxelles, maggio.

³⁴ Si veda Cannari et al. 2009, cit.; gli autori affermano: “nel disinteresse delle politiche generali, immaginare che la politica regionale possa risolvere, da sola, i problemi del Mezzogiorno è a dir poco velleitario”, p.60.

riequilibrare la quota di spesa per investimenti per infrastrutture materiali e immateriali al Sud rispetto a quella destinata agli incentivi. Nella media del periodo 2001-2007, la spesa in conto capitale pro capite del settore pubblico allargato fa registrare una differenza a vantaggio degli incentivi: essa risulta pari a 1070 euro nel Mezzogiorno, di cui 382 euro per trasferimenti e 688 per investimenti, mentre nel Centro-Nord raggiunge 1202 euro, con i trasferimenti pari a 233 euro e gli investimenti a 969 euro³⁵.

Analisi econometriche svolte in relazione al periodo 2000-2005 utilizzando il modello che è stato alla base della costruzione del QCS hanno fornito ulteriore evidenza in relazione ai fattori che hanno contribuito alla minore crescita rispetto alle tendenze previste. Il differenziale di crescita tra quella effettivamente conseguita e quella attesa è attribuibile per metà all'imprevisto mutamento dello scenario internazionale e ad altre variabili esogene e per la restante metà al ridotto volume di spesa conseguito. Una valutazione controfattuale (che confronta i livelli di crescita conseguiti con quelli che si sarebbero raggiunti in assenza di risorse aggiuntive per l'addizionalità) mostra un impatto positivo della politica attuata, valutabile intorno a un quarto di punto percentuale annuo³⁶.

Un ulteriore aspetto qualitativo riguarda la concentrazione degli investimenti per priorità tematiche. Le informazioni disponibili, relative alla spesa cofinanziata dai fondi strutturali fino al 31 dicembre 2008, indicano che – nel quadro di un numero di progetti pari a circa 278 mila - in un gruppo relativamente contenuto di settori (trasporti, ambiente, ciclo integrato dell'acqua e ricerca e sviluppo) si è registrato il 39 per cento della spesa (gli stessi settori rappresentano il 6 per cento dei progetti finanziati, a conferma della loro elevata dimensione media)³⁷. In aggiunta, nello specifico ambito del FESR, circa la metà delle risorse sono state assorbite da circa 1100 progetti di importo superiore a 5 milioni di euro³⁸.

Può, inoltre, essere utile ricordare, a puro titolo esemplificativo, alcuni specifici rilevanti interventi infrastrutturali realizzati, come il rinnovo dei tre aeroporti di Bari, Cagliari e Catania, con un impatto in termini di volumi di traffico passeggeri nel sistema aeroportuale meridionale (da 18 milioni nel 2000 a 28 milioni nel 2007, con un incremento del 55 per cento per il complesso dei passeggeri e del 120 per cento per quelli internazionali, contro analoghi valori pari rispettivamente al 46 e 67 per cento per il Centro-Nord), il potenziamento della metropolitana di Napoli (con impatto positivo sul numero dei passeggeri), il completamento della linea ferroviaria ad alta velocità Roma-Napoli. Gli interventi in tema di ricerca e innovazione contribuiscono all'aumento del numero di imprese che dispongono di una connessione internet a banda larga e all'incremento del numero di laureati in materie tecnico-scientifiche.

Sebbene nel quadro di una performance come detto complessivamente non soddisfacente, non va trascurato come, nella definizione del nuovo Obiettivo 1 (o Obiettivo Convergenza) per il 2007-2013, basata sul criterio del reddito pro capite a parità di potere d'acquisto, la popolazione italiana ammissibile si sia comunque ridotta, per l'uscita della Sardegna³⁹. Lo stesso non avviene nel caso della Germania, la cui popolazione ammissibile invece aumenta con il 2007-2013⁴⁰. Quest'ultimo è

³⁵ Si veda Ministero dello Sviluppo Economico 2009, cit p.144-145.

³⁶ Si veda Ministero dello Sviluppo Economico 2006, p.39.

³⁷ Si veda Ministero dello Sviluppo Economico 2009, tav. IV.10 p.198.

³⁸ Si veda intervento di A. Mancurtti al Convegno Un ponte tra due stagioni, Reggio Calabria, 4 dicembre 2008, disponibile su internet all'indirizzo : http://www.dps.mef.gov.it/convegni_2008.asp?visibile1=1#vis1

³⁹ Questa riduzione fa seguito alla uscita di Abruzzo e Molise già registrata per i precedenti cicli di programmazione.

⁴⁰ Nel caso tedesco, infatti, tre regioni originariamente in Obiettivo 1 passano in regime di phasing out, ma ad esse si aggiunge la regione Lüneburg che nel 2000-2006 apparteneva all'Obiettivo 2.

peraltro un confronto interessante, perché vi sarebbe evidenza, da un lato, dell'ammontare elevato di risorse nazionali impiegato⁴¹ e, dall'altro, con il decennio 2000, di una stabilizzazione del divario tra Lander dell'Est e dell'Ovest, mentre la crescita dei livelli del reddito pro capite regionale a Est va riferita in misura non trascurabile ai consistenti flussi migratori interni da Est a Ovest.

4. La coesione dopo il 2013: alcune ipotesi di riforma

La politica di coesione che si attua nella UE è, nelle sue grandi linee, l'evoluzione di quella condivisa con la riforma del 1988 seguita all'allargamento ai tre importanti beneficiari dell'area del Mediterraneo (Grecia, Spagna e Portogallo). L'altro grande allargamento a Est dell'UE del 2004 e 2007 ha anch'esso avuto un significativo impatto sulla coesione, come già è emerso nei paragrafi precedenti, perché alla coesione più o meno esplicitamente è stata attribuita la funzione della "grande porta di entrata" nel mondo delle politiche comunitarie per i nuovi Stati Membri. Tuttavia, fino ad oggi questo impatto è visibile, oltre che nelle dimensioni quantitative del pacchetto destinato alla politica di coesione, solo in un tentativo piuttosto parziale e sicuramente non originato da una visione politica più ampia e complessiva, di dare conto nei regolamenti comunitari per il periodo 2007-2013 della maggiore diversità dell'UE allargata. Quel tentativo si è tradotto fin qui nell'introduzione di un elevato numero eccezioni nei regolamenti della coesione che, a vario titolo, confermano che la politica si applica con intensità e modalità ormai differenziate nelle regioni europee. Si è determinato quindi uno scarto tra l'importanza che la coesione riveste per il successo di una delle operazioni politicamente più rilevanti che l'UE ha realizzato negli ultimi anni e la solidità e la capacità del suo impianto concettuale – come detto nato in un diverso contesto storico – di fare fronte alle nuove sfide e opportunità determinatesi dopo il 2004-07.

Si è, dunque, aperta una finestra per una riflessione e per il disegno e l'attuazione di una politica di coesione nuova e auspicabilmente più solida, tenuto conto delle rinnovate necessità di inserire un "pilastro di sviluppo" nelle politiche dell'UE. Questa possibilità va anche collocata nel quadro del lavoro che a livello comunitario seguirà alla pubblicazione del documento della Commissione Europea relativo alla revisione delle prospettive finanziarie e che naturalmente interessa anche e in modo rilevante la coesione. E' in questo contesto che si sono intensificate le riflessioni sulle possibili direzioni di una riforma della politica di coesione comunitaria per il periodo che segue il 2013 e che l'allora Commissaria europea, Danuta Hübner, ha affidato a Fabrizio Barca la preparazione di un rapporto indipendente, che affrontasse questi temi.

4.1 Il Rapporto Barca 2009

Il Rapporto "*An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*", pubblicato nell'aprile 2009, affronta in primo luogo le premesse teoriche per una politica di sviluppo a livello UE coerente con il Trattato, che viene individuata nella politica di coesione comunitaria, a patto che quest'ultima sia oggetto di una riforma approfondita. Il Rapporto avanza, quindi, specifiche e articolate proposte di riforma nel quadro di una "agenda" per rilanciare una politica più efficace per l'UE.

⁴¹ Si veda J.C.Martinez Oliva 2009, *Riunificazione intertedesca e politiche per la convergenza*, Questioni di Economia e Finanza, Banca d'Italia, n.51, luglio; in particolare, si ricorda che stime non ufficiali collocano in 96-115 miliardi di euro annui i trasferimenti ai Lander orientali nel periodo 1991-2003, p.11.

La rilevanza della sintesi teorica su cui poggiano le implicazioni di *policy* del Rapporto consiste, fra l'altro, nella possibilità di aprire un dialogo con una comunità più ampia di quella direttamente coinvolta nell'attuazione della politica di coesione, ad esempio stabilendo un ponte con le riflessioni in ambito accademico, recentemente sempre meno agevole anche per la diffusione di un *a priori* mirante a rileggere la coesione in chiave puramente redistributiva.

Sul piano delle premesse concettuali sulla quali rilanciare la politica di coesione europea del futuro, il Rapporto opera una scelta netta, sostenendo la necessità, anche per il rafforzamento dell'intero progetto politico dell'Unione Europea, di una politica di sviluppo centrata sui territori (*place-based*). Questa scelta corrisponde a superare l'interpretazione della coesione come essenzialmente volta alla riduzione del divario di sviluppo delle regioni, con l'enfasi sul tema della "convergenza" che ne è derivata, a vantaggio di una visione che la considera come una politica di sviluppo, che dia il senso ai cittadini europei, ovunque essi vivano, di una condivisione dei benefici che derivano dall'appartenenza all'Unione. Il Rapporto sostiene che i fondamenti rintracciabili nel Trattato (articolo 158, principalmente il suo primo paragrafo⁴², ma anche gli articoli 2 e 3) fanno emergere chiaramente la missione di sviluppo dell'Unione, che non viene colta sufficientemente dal concetto di convergenza dei livelli di reddito pro capite delle regioni, ma si articola nel conseguimento di obiettivi di efficienza ed equità⁴³. Tali obiettivi sono interdipendenti ma distinti e non necessariamente possono essere conseguiti allo stesso tempo. La loro più chiara esplicitazione serve a distinguere gli interventi e a ottenere maggiore coerenza con i risultati⁴⁴.

I due obiettivi di efficienza ed equità possono essere conseguiti nel quadro di una strategia unitaria di sviluppo *place-based*. Questa viene definita come una strategia di sviluppo di lungo termine mirante a ridurre in determinati territori la persistenza di inefficienza, in termini di sottoutilizzazione del potenziale di sviluppo, e di disuguaglianza, in riferimento a una data soglia di benessere e/o disparità interpersonali. La strategia viene attuata con la produzione di un insieme

⁴² L'art.158 del Trattato afferma: "Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali."

⁴³ Il Rapporto definisce l'efficienza come "the achievement of full capacity or potential, meaning the value of output that, given the immobile resources of a place, would be achieved if all the economic and institutional opportunities were exploited and every feasible agglomeration or network effect was at work" (p.20). L'equità, espressa in termini di inclusione sociale, è definita come: "the extent to which, with reference to multidimensional outcomes, all individuals (and groups) can enjoy essential standards and the disparities between individuals (and groups) are socially acceptable, the process through which these results are achieved being participatory and fair" (p.30).

⁴⁴ Un esempio recente dell'opportunità di una distinzione dei due obiettivi per evitare quella che il Rapporto definisce "conceptual fuzziness" viene dall'esito di una recente istruttoria nelle sedi istituzionali comunitarie di una proposta di modifica del Regolamento del FESR. Alla fine del 2008, il Consiglio ha esaminato una proposta della Commissione Europea per la condivisione di una modifica al Regolamento n.1080/2006 del FESR, al fine di rendere ammissibili all'intervento del fondo investimenti nell'edilizia abitativa, se destinati a finalità di efficienza energetica. La proposta originaria della Commissione, che ne prevedeva la destinazione ai soli nuovi Stati Membri per finalità congiunte di efficienza e di coesione sociale, non è stata accettata dagli Stati Membri proprio per la inappropriata sovrapposizione dei due obiettivi. Nella modifica definitivamente approvata dal Consiglio e dal Parlamento Europeo, in questo specifico caso, ha prevalso l'obiettivo di efficienza e ne è derivata l'ammissibilità per gli investimenti nell'edilizia abitativa per l'efficienza energetica per tutti gli Stati Membri dell'UE (si veda GUUE L 126 del 21.05.2009, Regolamento (CE) N. 397/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 6 maggio 2009 che modifica il regolamento (CE) n. 1080/2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale per quanto riguarda l'ammissibilità degli investimenti a favore dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili nell'edilizia abitativa). Particolarmente appropriata, quindi, la considerazione contenuta nel Rapporto secondo cui: "social goals have progressively been pursued by "camouflaging" them as efficiency goals, while efficiency goals have often been "justified" with reference to their social synergies" (p.94).

integrato di beni e servizi pubblici, prendendo in considerazione preferenze e conoscenze locali, e attraverso un sistema di governance multi-livello in cui il trasferimento al livello locale dei finanziamenti viene condizionato al rispetto di requisiti relativi sia agli obiettivi da conseguire sia alle istituzioni che devono conseguirli. La proposta di un riorientamento della politica di coesione che metta al centro il concetto di sviluppo *place-based* riflette un cambiamento di paradigma negli indirizzi di sviluppo territoriale, già da tempo oggetto di crescente attenzione e consenso a livello internazionale⁴⁵. Sul piano dell'equità questo corrisponde ad attuare una agenda sociale con chiara connotazione territoriale.

La necessità di un intervento su scala territoriale (*place-based*) deriva dalla natura fortemente condizionata dal contesto dei problemi di sviluppo che si devono affrontare in termini sia di efficienza sia di equità. Il richiamo del Rapporto è anche a riconoscere e rendere espliciti sia i condizionamenti sia gli effetti sui contesti locali della azione pubblica, particolarmente se assume la forma di politiche nazionali che si presumono essere “*spatially blind*”⁴⁶.

La necessità che tale intervento avvenga coinvolgendo un agente esterno al contesto (ma *spatially aware*), quindi di un livello di governo superiore a quello dei singoli territori, come il livello UE rispetto a quello regionale, deriva dal rischio di una persistenza di fenomeni di inefficienza o esclusione sociale a livello locale. Questo può avvenire particolarmente anche se non esclusivamente in situazioni di ritardo economico e sociale, per il consolidarsi di circoli viziosi in cui le ragioni della sottoutilizzazione del potenziale o della esclusione sociale si rinforzano e continuano a perpetuarsi. L'intervento del livello comunitario per finanziare interventi di questo tipo si spiega da almeno due punti di vista: la necessità di rafforzare la sostenibilità dell'intero progetto di integrazione su cui si fonda l'esistenza stessa dell'Unione attraverso una politica di sviluppo; un vantaggio comparato rispetto ai singoli Stati nella valorizzazione delle interdipendenze e nello scongiurare i rischi di competizione distruttiva.

Vengono richiamati, inoltre, i rischi che possono associarsi a un approccio *place-based* (fra i quali un più elevato costo amministrativo, possibilità di “cattura” da parte dei gruppi di interesse locali, disallineamento con la struttura dei vantaggi comparati, carenze in termini di coordinamento che determina sovra- o sottoproduzione di beni e servizi pubblici).

L'approccio *place-based* alla politica di sviluppo consente anche di superare un certo numero di valutazioni distorte o errate della politica di coesione: la critica alla presunta natura redistributiva non è pertinente se si riconosce che la coesione è una politica di sviluppo che mira a conseguire efficienza e inclusione sociale; l'ipotesi di rinazionalizzazione dei fondi perde di significato se l'obiettivo primario non è la redistribuzione ma lo sviluppo; l'eventuale limitazione della

⁴⁵ In particolare in ambito OCSE, principalmente per il lavoro condotto dal Public Governance and Territorial Development Department; il cambiamento di paradigma è sintetizzabile in alcune essenziali linee evolutive: a) dai sussidi di carattere compensativo delle disparità regionali a investimenti per la fornitura di beni pubblici volti a sostenere il potenziale regionale per valorizzare la competitività dei territori; b) da approcci di tipo settoriale ad interventi di carattere integrato, che, mettendo al centro le potenzialità dei diversi territori, vi facciano convergere gli interventi multisettoriali più coerenti e opportuni; c) da sistemi di governance delle politiche sviluppo relativamente centralizzati ad un quadro di cooperazione tra diversi livelli di governo multi-livello, che nel caso dell'UE vanno da quello sovranazionale ai livelli locali. Questa impostazione prende spunto e si alimenta da specifici sviluppi recenti dell'analisi economica dei processi di sviluppo, particolarmente quelli relativi alla nuova geografia economica e la riflessione delle modalità con cui si attuano i fenomeni di agglomerazione delle attività economiche (P.Krugman 1991, *Geography and trade*, MIT Press).

⁴⁶ In particolare p.20: “The present Report argues that policies which make clear their spatial effects and ensure that these are subject to public scrutiny are superior.

ammissibilità agli interventi alle sole regioni in ritardo non riconoscerebbe il dato di fatto che inefficienze e esclusione sociale possono emergere anche nelle aree più ricche; la già citata nozione di convergenza sarebbe insufficiente a sintetizzare l'obiettivo di sviluppo territoriale; qualsiasi ipotesi di freno alla mobilità o ai fenomeni di agglomerazione non è coerente con un approccio che punta a efficienza e inclusione sociale.

Con riferimento alle premesse concettuali della politica di sviluppo *place-based* è, inoltre, possibile riconoscere come la politica di coesione UE sia già caratterizzata da un certo numero di fattori (governance multilivello; una certa capacità di raggiungere risultati; sostegno alla capacità istituzionale) che la rendono il contesto più appropriato per evolvere verso l'approccio *place-based*. D'altra parte, permangono anche alcune evidenti carenze (insufficiente approccio strategico e prevalenza di interventi settoriali; scarsa concentrazione su priorità di fondo; scarso orientamento ai risultati degli accordi contrattuali; problemi metodologici nell'individuazione di target e indicatori e difficoltà di realizzare valutazioni di impatto; insufficiente dibattito politico che a sua volta determina scarsa attenzione ai risultati). Su tali carenze è opportuno, quindi, intervenire con una riforma approfondita.

La riforma proposta dal Rapporto si articola sui seguenti elementi essenziali:

- concentrazione di una quota, compresa tra 55 e 65 per cento, dei fondi disponibili su un limitato numero di priorità, selezionato in base alla loro rilevanza comunitaria, alla loro natura territoriale (*place-based*) e alla verificabilità (il Rapporto propone, a titolo esemplificativo, temi come innovazione e cambiamento climatico per l'obiettivo di efficienza; servizi di cura per l'infanzia e immigrazione per quello di equità-inclusione sociale; competenze e invecchiamento della popolazione per una priorità che possa rispondere a entrambi gli obiettivi). Per ogni priorità, si prevede anche un ristretto numero di indicatori di risultato (*outcome*);
- conferma delle regole per l'allocazione dei fondi tra Stati Membri;
- rinnovato quadro strategico, secondo un calendario definito:
 - nel 2010, pubblicazione da parte della Commissione del Quinto Rapporto sulla coesione, con l'indicazione dell'impianto concettuale, delle lezioni dal passato, delle linee preliminari su priorità e governance;
 - nel 2011, valutazione strategica nazionale da parte degli Stati Membri e avvio di un gruppo ad alto livello ("place-based policy group", presieduto dal Segretario Generale della Commissione);
 - 2012: la Commissione prepara il quadro di sviluppo strategico europeo (contenente l'indicazione delle priorità) e la bozza di nuovo regolamento, per una approvazione dell'impianto strategico e delle regole per la coesione simultanea (o non sequenziale) e del nuovo quadro finanziario;
- nel 2013, Stati Membri e Commissione potrebbero concludere il "contratto nazionale di sviluppo strategico": concernente per l'insieme delle disponibilità finanziarie di un paese la fissazione di obiettivi e di impegni verificabili per il loro raggiungimento. Novità importante è che la Commissione avrebbe l'opzione di approvare il contratto in via condizionata – eventualmente limitando i pagamenti dei fondi previsti - se ritiene che alcuni aspetti rimangano insoddisfacenti. Il contratto è oggetto di valutazione anche del Consiglio per la politica di coesione (di cui si prevede l'istituzione, si veda *infra*); i programmi operativi rimangono l'ossatura dell'attuazione. Dopo un anno, la Commissione elabora una valutazione sull'attuazione per ogni Stato che dà origine a un "contratto di fiducia" se l'esito di questa valutazione è positivo. A partire dal terzo anno di attuazione, gli Stati membri presentano alla

Commissione un rapporto strategico sui risultati su cui la Commissione prepara un parere e un rapporto di sintesi che viene inviato al Consiglio, che può predisporre raccomandazioni;

- nuove condizionalità sull’assetto istituzionale (in assenza di un quadro istituzionale appropriato ad assicurare l’attuazione efficace di un obiettivo, la Commissione può negare o ritirare i finanziamenti) e da attuare attraverso un sistema di monitoraggio essenzialmente basato su indicatori di risultato;
- addizionalità: legame più stretto con i meccanismi del Patto di stabilità e crescita e possibilità di sanzioni in caso di mancato rispetto del principio;
- una migliore valutazione di impatto anche attraverso un maggiore ricorso al metodo controfattuale, al fine di rafforzare il processo di apprendimento sulla efficacia della politica;
- rafforzamento del ruolo della Commissione, come centro di competenze che possa sostenere il nuovo impianto strategico e di valutazione. Il Rapporto ricorda che, in assenza dei necessari cambiamenti a livello della Commissione, l’impianto dell’intera proposta di riforma sarebbe rimesso in discussione;
- rafforzamento del livello politico del dibattito, per il riequilibrio delle maggiori responsabilità assegnate alla Commissione: istituzione di una formazione del Consiglio dedicata alla politica di coesione, che prepara raccomandazioni sui documenti soggetti ad approvazione della Commissione (contratto nazionale di sviluppo strategico; i contenuti del rapporto annuale della Commissione in tema di coesione confluiscono nel rapporto di valutazione sulle finanze dell’Unione in base ai risultati conseguiti; art.318 del futuro Trattato) inviato al Parlamento Europeo;
- nel 2013, risorse finanziarie, obiettivi prioritari e regole dovrebbero essere oggetto di un accordo simultaneo.

4.2 Le implicazioni per l’Italia

La proposta contenuta nel Rapporto è coerente con un ampio spettro di interessi italiani, per una serie di ragioni:

- la sostenibilità del processo di integrazione nell’UE è un evidente interesse italiano e il Rapporto offre una ricetta per dare a tale processo di integrazione un rafforzato “pilastro di sviluppo” che consolidi la percezione dei cittadini della convenienza di far parte di una Unione;
- la politica di coesione comunitaria è oggi un gigante finanziario ma un nano politico: la prima politica del bilancio comunitario non ha una rappresentanza politica formale a livello del Consiglio Europeo e ne deriva debolezza nei confronti delle altre istituzioni comunitarie e una molto limitata capacità di concentrare l’attenzione su risultati ed efficacia. L’innescarsi di un circolo virtuoso tra un accresciuto rilievo politico e accresciuto orientamento ai risultati sta al centro del Rapporto. Poiché l’Italia è, nello stesso tempo, il terzo beneficiario della coesione e il terzo contribuente al bilancio sui 27 membri dell’UE, ha un evidente interesse a elevare il livello del dibattito europeo su quali risultati e perché sono stati raggiunti e sulle difficoltà e persistenze dei ritardi, secondo le linee indicate dal Rapporto perché questo corrisponde a far crescere il valore di ogni euro ricevuto e speso per questa politica;
- anche la strada che il Rapporto indica per migliorare i risultati – ovvero l’approccio che consolida lo sviluppo territoriale integrato o *place-based* in tutte le regioni d’Europa – risponde a una esigenza (produrre più beni e servizi pubblici per sbloccare il potenziale di sviluppo e migliorare le capacità di integrare la dimensione sociale) e un interesse dell’Italia (intervenire

secondo linee “ritagliate su misura” sui diversi bisogni di tutte le regioni e scongiurare pericoli di competizione su scala europea sulla concessione di sussidi). Questo aspetto dovrebbe essere, inoltre, considerato anche nella prospettiva delle azioni volte a realizzare il federalismo fiscale;

- una Commissione radicalmente rinnovata e rinforzata, in un contesto di bilanciamento dei poteri che riconosce un ruolo accresciuto al Parlamento Europeo e al Consiglio, per attuare un programma più incisivo di condizionalità corrisponde a un rafforzamento del “vincolo esterno” che ha fin qui operato in modo positivo;
- maggiore chiarezza sulle premesse politiche (Trattato) e teoriche consente di riconoscere il ruolo delle dimensioni economica (efficienza, competitività, innovazione) e sociale proponendo per entrambe una agenda territoriale e un focus sul concetto di sviluppo (e non sulla mera convergenza) scongiurando il rischio di indebolire un approccio integrato con una ulteriore segmentazione delle aree di *policy* (dopo quella che ha portato a separare la politica di coesione dallo sviluppo rurale del 2003);
- trovano risposta nel Rapporto anche due esigenze che le valutazioni sulle esperienze italiane passate (cfr paragrafo 3) mettono in evidenza: attenzione alla addizionalità (per la cui applicazione si suggerisce una migliore definizione e un necessario legame con il Patto di stabilità e crescita) e maggiore concentrazione degli interventi su poche priorità tematiche;
- sul piano negoziale, il Rapporto mette opportunamente l’accento sulla simultaneità dell’accordo sulle regole e sugli aspetti finanziari, per evitare i problemi incontrati ancora nell’ultimo negoziato (dai condizionamenti dell’accordo franco-tedesco sulla politica agricola, ai pagamenti compensativi ai contribuenti netti, allo scadimento dell’attenzione ai profili regolamentari dopo l’accordo sulle dotazioni finanziarie). Di nuovo, è la duplice veste di importante beneficiario e pagatore che determina l’interesse dell’Italia per un processo negoziale per quanto possibile privo di distorsioni e opacità e finalizzato a generare le necessarie condizionalità nell’impiego dei fondi.

5. Conclusioni: la politica di coesione nel futuro quadro finanziario pluriennale UE

Le riflessioni svolte nei paragrafi precedenti consentono di riassumere alcuni punti di fondo che spiegano l’interesse dell’Italia per la politica di coesione comunitaria e l’attenzione che meriterà nel prossimo dibattito europeo sul futuro quadro finanziario pluriennale.

L’interesse europeo e italiano per la politica di coesione sta principalmente nel fatto che essa rappresenta uno strumento a livello comunitario per lo sviluppo regionale attraverso il sostegno a investimenti per la produzione di beni e servizi pubblici su scala territoriale sulla base di regole condivise nell’intera Unione. Numerose condizionalità, richiamate nei paragrafi precedenti, vincolano gli investimenti cofinanziati e già oggi l’attuazione dei programmi della coesione impone requisiti in termini di avanzamento e qualità delle capacità amministrative e istituzionali al fine di rispettare criteri europei nella attuazione e gestione dei programmi. L’insieme di queste caratteristiche spiega come sia inappropriato considerare la politica di coesione come uno strumento di pura redistribuzione di risorse e come invece debba essere collocata nel quadro degli strumenti di politica economica dell’UE, insieme all’unione monetaria e al mercato unico. La politica di

coesione accentua nel periodo tra il 2007 e il 2013 la propensione a sostenere interventi per migliorare la competitività. Nell'attuale periodo di programmazione, sarà la fonte di investimenti in ricerca e innovazione per 85 miliardi di euro e investirà 48 miliardi di euro nel campo delle misure volte a fronteggiare il cambiamento climatico. L'accresciuta diversità e asimmetria tra i livelli di sviluppo seguita all'allargamento dell'UE non fa che rafforzare l'importanza di una politica europea di sviluppo regionale in tutta la UE.

Pur in un quadro di complessiva cautela sull'impatto in termini di livelli di crescita conseguiti a seguito degli interventi della politica di coesione, analisi recenti mostrano come maggiori livelli di crescita possano essere osservati nelle regioni europee che hanno beneficiato del contributo della politica di coesione⁴⁷. In aggiunta, è opportuno ricordare comunque che la popolazione dell'UE assistita nell'ambito dell'Obiettivo 1 si è ridotta di oltre 21 milioni di abitanti tra il periodo 1994-1999 e quello 2007-2013, anche per il contributo che gli investimenti della politica di coesione hanno apportato ai processi di sviluppo

Per l'Italia, gli elementi richiamati nei paragrafi precedenti mostrano che la politica di coesione ha svolto un ruolo importante, di vincolo esterno, che, mentre assicura su un orizzonte pluriennale una cornice di certezza, finanziaria e regolamentare, per l'attività di investimento, richiede l'adeguamento pieno a principi e regole comunitarie come condizione per la regolarità dei cofinanziamenti. Il fatto che i risultati in termini di performance di crescita delle regioni ottenuti fin qui si siano rivelati inferiori alle attese, mentre è un dato della massima importanza per le lezioni che se ne devono trarre, non dovrebbe far diminuire l'attenzione per la politica di coesione. Questo anche perché gli elementi richiamati in precedenza in relazione agli anni più recenti evidenziano difficoltà nel garantire effettiva addizionalità della spesa per lo sviluppo, aspetto per il quale le regole della politica di coesione comunitaria rimangono essenziali. L'attenzione dovrebbe rimanere alta sia per il presente, e quindi per impiegare nel modo migliore le risorse del periodo 2007-2013, sia in ottica futura, per le condizioni oggettive nelle quali l'Italia si troverà a dover conciliare esigenze apparentemente confliggenti di risanamento di finanza pubblica e maggiore impegno dal lato del sostegno allo sviluppo a fronte della persistenza e pervasività della bassa crescita. Quest'ultimo aspetto appare peraltro riconducibile a fattori che interessano l'insieme del paese, come già indicato nella strategia che fa da sfondo al Quadro di riferimento strategico nazionale (QSN) per l'impiego dei fondi della politica di coesione 2007-2013⁴⁸ e come emerge anche dalle dinamiche delle regioni italiane confrontate allo scenario europeo⁴⁹ (figura 4).

L'insieme di questi dati di fatto non può far sottovalutare le necessità di rendere comunque più efficace la politica di coesione, con una riforma più decisa di quella che è stata intrapresa in coincidenza con l'allargamento. La revisione del bilancio comunitario rappresenta un'opportunità che è importante cogliere, sotto questo profilo.

Le strade aperte differiscono marcatamente proprio a seguito della lettura che viene data alla natura della politica: se prevale l'interpretazione che le attribuisce un ruolo redistributivo, non potrà che

⁴⁷ Ministero dello Sviluppo Economico, Rapporto Annuale 2008 del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Roma 2009; pp.63-65.

⁴⁸ Ministero dello Sviluppo Economico, Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, Roma, giugno 2007, disponibile su internet: http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/QSN/docs/QSN2007-2013_giu_07.pdf

⁴⁹ Eurostat 2009, Statistics in focus, n.75, Narrowing spread in regional Gross Domestic Product, disponibile su internet all'indirizzo: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-09-075.

seguire un ridimensionamento sia nello scopo sia nell'ampiezza delle aree interessate; se prevale l'idea di una politica di sviluppo che si attua attraverso la produzione di beni e servizi pubblici con un approccio che valorizza la dimensione regionale, ci saranno anche spazi per migliorare in modo rilevante l'impianto della politica di coesione comunitaria.

In questo quadro, le proposte avanzate a livello UE (Rapporto Barca) per un maggiore orientamento ai risultati nel quadro di un approccio territoriale, attraverso nuove condizionalità, equivale a un rafforzamento della coesione che va incontro all'interesse dell'Italia il cui ruolo è importante sia come beneficiario sia come pagatore della politica (e risentirebbe quindi negativamente sia del prevalere di una ipotesi di ridimensionamento sia dell'inerzia). Una alternativa che appare rafforzarsi alle proposte per un significativo miglioramento della politica di coesione consiste nel dare seguito al punto di vista, non nuovo, di limitarsi a intervenire nei soli Stati Membri più poveri, con una uscita dalla coesione più o meno graduale dei vecchi Stati Membri. In questi ultimi il bilancio comunitario interverrebbe sulla base di fondi settoriali (per esempio, ricerca, ambiente, energia, trasporti), tendenzialmente con approccio *top down*, che non considera le diversità regionali. Ne deriverebbero due risultati, entrambi negativi per gli interessi italiani. In primo luogo, i fondi ai soli Stati più poveri sarebbero intesi come effettivamente redistributivi e quindi sarebbe di fatto improponibile proporre condizionalità per la loro efficacia, con detrimento per l'interesse di un forte contribuente netto al bilancio comunitario, quale è l'Italia. In secondo luogo, con i fondi settoriali si segmenterebbe la gamma degli interventi e se ne attribuirebbe la responsabilità alla gestione diretta della Commissione con rischi per la sussidiarietà e la possibile opacità dei meccanismi di selezione degli interventi, anche in questo caso a detrimento dell'interesse dell'Italia come potenziale beneficiario.

L'esigenza di una coesione riformata e rafforzata dovrà comunque essere conciliata con le pressioni a contenere o ridurre la dimensione del bilancio comunitario nel suo insieme, che presumibilmente emergeranno in modo ancora più netto nel corso del negoziato per il periodo post-2013, anche per l'impatto della crisi economica, e, in ogni caso, con esigenze di rafforzamento di altre politiche. Si propongono, al riguardo, tre brevi riflessioni di carattere generale, in relazione all'estensione del principio del cofinanziamento delle politiche comuni, alla relazione tra politiche con risorse preallocate agli Stati Membri e assegnate su base competitiva, alla durata del prossimo quadro finanziario pluriennale.

In tema di cofinanziamento, uno spunto di riflessione viene dal recente negoziato europeo per le prospettive finanziarie 2007-2013, durante il quale l'Italia ha proposto – in una condizione in cui si profilavano ulteriori tagli al pacchetto finanziario destinato alla coesione, in particolare quella per gli UE-15 – di introdurre un parziale cofinanziamento nazionale degli aiuti diretti nell'ambito della politica agricola comune (una osservazione ripresa nel documento presentato dall'Italia nel quadro della consultazione pubblica del 2008 sulla revisione del bilancio comunitario). Questa misura, con impatto contabile positivo per l'Italia e tecnicamente semplice da applicare, potrebbe consentire di liberare risorse anche considerevoli in relazione al tasso di cofinanziamento che dovesse essere concordato e potrebbe quindi dare un contributo rilevante sia a eventuali riallocazioni tra rubriche del bilancio sia a riduzioni della dimensione complessiva delle risorse.

In secondo luogo, in tema di maggiore rilevanza in prospettiva di meccanismi di assegnazione su base competitiva delle risorse del bilancio comunitario, sembra utile riportare alcuni dati desumibili dalla attuazione finanziaria della sottorubrica 1a del bilancio. Essa potrebbe essere, infatti, la principale beneficiaria della riallocazione, in particolare per quanto attiene alle cifre destinate al futuro Programma Quadro per la ricerca. Oltre che per la specifica destinazione su un'area di indiscusso valore aggiunto comunitario per le economie di scala e la natura di bene pubblico della ricerca, il rafforzamento sul piano finanziario della voce sul bilancio UE viene spesso sostenuto

anche dal punto di vista della superiore modalità di assegnazione delle risorse. Anziché essere preallocate tra gli Stati Membri, le risorse sono infatti assegnate attraverso un sistema competitivo, garanzia di maggiore qualità. Al riguardo, l'osservazione dell'andamento delle quote dei diversi Stati Membri sul totale delle spese del bilancio comunitario nell'ambito del Programma Quadro nei nove anni tra il 2000 e il 2008 (il riferimento è al gruppo UE-15 sia per il periodo in esaminato, che si estende alla fase precedente l'allargamento, sia per il già citato basso peso relativo degli UE-12 su questo segmento) fa, tuttavia, emergere una varianza relativamente bassa e comunque inferiore a quella che si osserva nell'ambito della coesione, che prevede una preallocazione nazionale. (tabella 5) Particolarmente stabile lungo tutto il periodo, in particolare, appare la quota di un gruppo di sei Stati Membri (Germania, Francia, Regno Unito, Austria, Paesi Bassi e Svezia) attestata poco al di sopra del 60 per cento con regolarità negli ultimi nove anni (figura 5). Il sistema competitivo sembrerebbe, quindi, replicare di fatto, sotto questo profilo, caratteristiche di quello con preallocazione. In aggiunta, sembra comunque utile ricordare che, a fronte dell'aumento delle risorse già rilevabile nel 2008 rispetto all'anno precedente nel settore della ricerca (pari al 65 per cento e che in prospettiva potrebbe essere ancora maggiore), permangono perplessità degli organismi di controllo comunitari sul sistema di valutazione dei risultati⁵⁰.

In terzo luogo, in tema di durata del futuro quadro finanziario pluriennale, una possibilità evocata frequentemente tra quelle utili al migliore funzionamento del bilancio consiste nell'allineamento tra la durata del quadro finanziario pluriennale e il periodo in cui sono in carica alcune istituzioni comunitarie (durata quinquennale della legislatura del Parlamento Europeo e del mandato della Commissione). Essa, quindi, corrisponderebbe ad un accorciamento del periodo di validità del quadro finanziario pluriennale rispetto ai sette anni attuali. Tra i vantaggi di questa modifica vi sarebbe una maggiore coerenza e possibilità di controllo riguardo alle scelte politiche attuate attraverso il bilancio comunitario e la maggiore flessibilità. Va, tuttavia, segnalato che essa potrebbe rivelarsi particolarmente sfavorevole al finanziamento di programmi di investimento di lungo termine come quelli della coesione (e particolarmente in Italia dove l'attuazione dei progetti risulta relativamente lunga).

⁵⁰ Si veda Corte dei Conti Europea 2007, Relazione speciale n. 9/2007, sulla "Valutazione dei programmi quadro comunitari in materia di ricerca e sviluppo tecnologico (RST) - L'approccio della Commissione potrebbe essere migliorato?", Lussemburgo; nella Relazione si afferma: "Resta tuttavia il fatto che le informazioni sul raggiungimento degli obiettivi dei programmi o sui risultati dei PQ sono esigue o inesistenti. Ciò è dovuto al fatto che le valutazioni si sono generalmente concentrate su questioni a breve termine sull'attuazione dei programmi. Pertanto, le valutazioni della Commissione sono risultate scarsamente utili per i responsabili dell'elaborazione delle politiche, per le parti interessate e persino per la Commissione. Data l'importanza della valutazione per la gestione dei programmi e l'elaborazione delle politiche, l'approccio della Commissione alla valutazione dei PQ e dei loro programmi costitutivi deve essere rivisto, tenendo conto delle nuove sfide politiche, dell'aumento dei finanziamenti, di una maggiore apertura della politica comunitaria in materia di ricerca e della recente riforma della Commissione, come raccomandato anche dalla relazione pubblicata da EURAB nel 2007" pp.52-53.

TABELLE E FIGURE

Tabella 1
POLITICA DI COESIONE 2007-13 : ALLOCAZIONI FINANZIARIE
milioni di euro (prezzi correnti)

| | Convergenza | | | Competitività regionale e occupazione | | | Cooperazione | TOTALE |
|-----------------------------|----------------|----------------------|---------------|---------------------------------------|---------------|---------------------------------------|---------------|----------------|
| | Fondo Coesione | Covergenza Regionale | Phasing-out | Totale Convergenza | Phasing-in | Competitività regionale e occupazione | | |
| Polonia | 22.176 | 44.377 | | 66.553 | | | 731 | 67.284 |
| Spagna | 3.544 | 21.054 | 1.583 | 26.181 | 4.955 | 3.522 | 559 | 35.217 |
| Italia | | 21.211 | 430 | 21.641 | 972 | 5.353 | 846 | 28.812 |
| Rep. Ceca | 8.819 | 17.064 | | 25.883 | | 419 | 389 | 26.691 |
| Germania | | 11.864 | 4.215 | 16.079 | | 9.409 | 851 | 26.339 |
| Ungheria | 8.642 | 14.248 | | 22.890 | 2.031 | 2.031 | 386 | 25.307 |
| Portogallo | 3.060 | 17.133 | 280 | 20.473 | 448 | 490 | 100 | 21.511 |
| Grecia | 3.697 | 9.420 | 6.458 | 19.575 | 635 | 635 | 210 | 20.420 |
| Francia | | 3.191 | | 3.191 | | 10.257 | 871 | 14.319 |
| Slovacchia | 3.899 | 7.013 | | 10.912 | | 449 | 227 | 11.588 |
| Regno Unito | | 2.738 | 174 | 2.912 | 965 | 6.014 | 722 | 10.613 |
| Lituania | 2.306 | 4.470 | | 6.776 | | | 109 | 6.885 |
| Lettonia | 1.540 | 2.991 | | 4.531 | | | 90 | 4.621 |
| Slovenia | 1.412 | 2.689 | | 4.101 | | | 104 | 4.205 |
| Estonia | 1.152 | 2.252 | | 3.404 | | | 52 | 3.456 |
| Belgio | | | 638 | 638 | | 1.425 | 194 | 2.257 |
| Paesi Bassi | | | | - | | 1.660 | 247 | 1.907 |
| Svezia | | | | - | | 1.626 | 265 | 1.891 |
| Finlandia | | | | - | 545 | 1.051 | 120 | 1.716 |
| Austria | | | 177 | 177 | | 1.027 | 257 | 1.461 |
| Irlanda | | | | - | 458 | 293 | 151 | 902 |
| Malta | 284 | 556 | | 840 | | | 15 | 855 |
| Cipro | 213 | | | 213 | 399 | | 28 | 640 |
| Danimarca | | | | - | | 510 | 103 | 613 |
| Lussemburgo | | | | - | | 50 | 15 | 65 |
| Bulgaria | 2.283 | 4.391 | | 6.674 | | | 179 | 6.853 |
| Romania | 6.552 | 12.661 | | 19.213 | | | 455 | 19.668 |
| Cooperazione Interregionale | | | | | | | 445 | 445 |
| Assistenza tecnica CE | | | | | | | | 868 |
| TOTALE | 69.579 | 199.323 | 13.955 | 282.857 | 11.408 | 43.555 | 54.963 | 347.410 |

Fonte: Commissione Europea

Tabella 2
FONDI STRUTTURALI 2000-2006: ATTUAZIONE FINANZIARIA PER INTERVENTO AL 30/06/2009

Dati in milioni di euro

| INTERVENTO | Contributo Totale a | Impegni b | Pagamenti c | Impegni b/a | Pagamenti c/a |
|-------------------------------|------------------------|------------------|------------------|----------------|------------------|
| PON ATAS | 517,10 | 514,57 | 504,52 | 99,5% | 97,6% |
| PON Pesca | 277,38 | 247,66 | 233,38 | 89,3% | 84,1% |
| PON Ricerca | 2.267,33 | 2.669,05 | 2.225,38 | 117,7% | 98,1% |
| PON Scuola per lo Sviluppo | 830,01 | 898,04 | 819,28 | 108,2% | 98,7% |
| PON Sicurezza | 1.225,84 | 1.225,69 | 1.215,04 | 100,0% | 99,1% |
| PON Sviluppo locale | 4.452,84 | 6.538,09 | 4.871,87 | 146,8% | 109,4% |
| PON Trasporti | 4.520,16 | 5.250,34 | 4.993,92 | 116,2% | 110,5% |
| TOTALE PON | 14.090,67 | 17.343,44 | 14.863,39 | 123,1% | 105,5% |
| POR Basilicata | 1.696,07 | 2.132,40 | 1.773,86 | 125,7% | 104,6% |
| POR Calabria | 4.034,50 | 5.144,95 | 4.094,55 | 127,5% | 101,5% |
| POR Campania | 7.748,17 | 9.792,57 | 7.820,00 | 126,4% | 100,9% |
| POR Molise | 468,00 | 551,86 | 477,54 | 117,9% | 102,0% |
| POR Puglia | 5.222,99 | 7.163,36 | 5.545,41 | 137,2% | 106,2% |
| POR Sardegna | 4.191,93 | 4.928,42 | 4.352,17 | 117,6% | 103,8% |
| POR Sicilia | 8.459,91 | 10.188,31 | 8.324,41 | 120,4% | 98,4% |
| TOTALE POR | 31.821,57 | 39.901,88 | 32.387,95 | 125,4% | 101,8% |
| TOTALE QCS Obiettivo 1 | 45.912,24 | 57.245,32 | 47.251,34 | 124,7% | 102,9% |
| Docup Abruzzo | 546,60 | 670,63 | 568,97 | 122,7% | 104,1% |
| Docup Emilia-Romagna | 263,80 | 374,19 | 350,49 | 141,8% | 132,9% |
| Docup Friuli Venezia Giulia | 335,76 | 388,58 | 385,79 | 115,7% | 114,9% |
| Docup Lazio | 884,43 | 1.034,30 | 895,43 | 116,9% | 101,2% |
| Docup Liguria | 694,48 | 767,69 | 738,36 | 110,5% | 106,3% |
| Docup Lombardia | 421,04 | 443,23 | 432,43 | 105,3% | 102,7% |
| Docup Marche | 346,97 | 368,93 | 370,06 | 106,3% | 106,7% |
| Docup P.A. Bolzano | 67,64 | 83,87 | 80,14 | 124,0% | 118,5% |
| Docup P.A. Trento | 58,69 | 69,63 | 64,15 | 118,6% | 109,3% |
| Docup Piemonte | 1.290,97 | 1.439,90 | 1.381,73 | 111,5% | 107,0% |
| Docup Toscana | 1.233,25 | 1.558,82 | 1.407,62 | 126,4% | 114,1% |
| Docup Umbria | 400,20 | 441,70 | 407,93 | 110,4% | 101,9% |
| Docup Valle d'Aosta | 41,87 | 61,32 | 59,04 | 146,5% | 141,0% |
| Docup Veneto | 596,86 | 878,82 | 795,41 | 147,2% | 133,3% |
| TOTALE Obiettivo 2 | 7.182,58 | 8.581,61 | 7.937,56 | 119,5% | 110,5% |
| P.O.R. Abruzzo | 406,57 | 415,31 | 363,84 | 102,1% | 89,5% |
| P.O.R. Emilia-Romagna | 1.324,19 | 1.432,25 | 1.321,35 | 108,2% | 99,8% |
| P.O.R. Friuli Venezia Giulia | 371,83 | 440,86 | 432,65 | 118,6% | 116,4% |
| P.O.R. Lazio | 902,04 | 911,33 | 831,45 | 101,0% | 92,2% |
| P.O.R. Liguria | 371,38 | 396,52 | 384,31 | 106,8% | 103,5% |
| P.O.R. Lombardia | 1.582,86 | 1.573,85 | 1.554,94 | 99,4% | 98,2% |
| P.O.R. Marche | 291,95 | 286,60 | 280,54 | 98,2% | 96,1% |
| P.O.R. Piemonte | 1.065,33 | 1.151,21 | 1.050,94 | 108,1% | 98,6% |
| P.O.R. Bolzano | 207,86 | 240,11 | 209,87 | 115,5% | 101,0% |
| P.O.R. Trento | 230,38 | 273,09 | 253,93 | 118,5% | 110,2% |
| P.O.R. Toscana | 705,00 | 746,40 | 721,62 | 105,9% | 102,4% |
| P.O.R. Umbria | 232,16 | 250,68 | 232,10 | 108,0% | 100,0% |
| P.O.R. Valle d'Aosta | 93,25 | 114,60 | 90,48 | 122,9% | 97,0% |
| P.O.R. Veneto | 872,41 | 877,45 | 802,39 | 100,6% | 92,0% |
| P.O.N. Azioni di Sistema | 440,44 | 440,68 | 429,13 | 100,1% | 97,4% |
| TOTALE Obiettivo 3 | 9.097,67 | 9.550,93 | 8.959,54 | 105,0% | 98,5% |

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

Nota: PON (Programma operativo nazionale), POR (Programma operativo regionale) e Docup (Documento unico di programmazione) sono le forme di intervento dei Fondi Strutturali previste all'art.9 e) del Reg.1260/1999.

Tabella 3
ENTRATE DAL BILANCIO UE E SALDI NETTI PER LA POLITICA DI COESIONE PER L'ITALIA - ANNI 1998-2008

| Anni | Entrate dal bilancio UE per la coesione | | | | | Contributi al bilancio UE | | | Italia - Saldi netti coesione | |
|------------------------|---|-----------|-----------|-------------------|-------|---------------------------|-------------|--------------|-------------------------------|--------------|
| | Valori in milioni di euro | | | Quote dell'Italia | | Valori in milioni di euro | | | quota | milioni euro |
| | Italia | UE (*) | UE-15 | UE | UE-15 | Italia | Totale UE | Quota Italia | | |
| a | b | c | d=a/b | e=a/c | f | g | h=f/g | i=e-h | a-(c*h) | |
| 1998 | 3.671,7 | 28.363,6 | 28.363,6 | 0,129 | 0,129 | 10.581,4 | 82.249,2 | 0,129 | 0,001 | 22,7 |
| 1999 | 3.759,9 | 26.659,1 | 26.659,1 | 0,141 | 0,141 | 10.765,8 | 82.530,8 | 0,130 | 0,011 | 282,3 |
| 2000 | 5.122,7 | 27.309,4 | 27.309,4 | 0,188 | 0,188 | 10.999,9 | 87.969,2 | 0,125 | 0,063 | 1.707,9 |
| 2001 | 2.652,7 | 22.090,0 | 22.090,0 | 0,120 | 0,120 | 11.612,5 | 80.718,1 | 0,144 | -0,024 | 525,3 |
| 2002 | 1.813,7 | 23.246,4 | 23.246,4 | 0,078 | 0,078 | 11.279,5 | 77.698,0 | 0,145 | -0,067 | 1.561,0 |
| 2003 | 4.542,3 | 28.462,3 | 28.462,3 | 0,160 | 0,160 | 11.758,8 | 83.632,5 | 0,141 | 0,019 | 540,5 |
| 2004 | 4.518,6 | 34.198,3 | 32.641,0 | 0,132 | 0,138 | 13.786,1 | 95.053,3 | 0,141 | -0,002 | 70,8 |
| 2005 | 4.325,3 | 32.763,2 | 30.923,9 | 0,132 | 0,140 | 13.546,7 | 100.811,1 | 0,134 | 0,005 | 169,8 |
| 2006 | 4.531,0 | 32.399,3 | 28.428,8 | 0,140 | 0,159 | 13.506,8 | 102.351,2 | 0,132 | 0,027 | 779,4 |
| 2007 | 4.452,0 | 36.974,8 | 27.972,0 | 0,120 | 0,159 | 14.024,2 | 109.987,5 | 0,128 | 0,032 | 885,4 |
| 2008 | 3.688,7 | 35.478,8 | 24.744,5 | 0,104 | 0,149 | 15.144,5 | 111.169,1 | 0,136 | 0,013 | 317,8 |
| Totale periodo 1998-08 | 43.078,6 | 327.945,2 | 300.841,0 | 0,131 | 0,143 | 137.006,2 | 1.014.170,0 | 0,135 | 0,008 | 2.437,4 |
| Media 1998-2008 | 3.916,2 | 29.813,2 | 27.349,2 | | | | | | | |

Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea

(*) = Il dato UE coincide con il dato UE-15 fino al 2003; dal 2004 in poi, il dato include gli Stati entrati a far parte dell'UE con gli allargamenti del 2004 e del 2007.

Tabella 4

PIL PRO CAPITE DELLE REGIONI ITALIANE IN CONFRONTO ALLA MEDIA UE
PIL pro capite ppa (UE-27 = 100)

| | | | | DIFFERENZA | |
|----------------------------|-------|-------|-------|--------------|--------------|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2005 su 2004 | 2006 su 2005 |
| ITALIA | 107,4 | 104,8 | 103,5 | -2,6 | -1,3 |
| Piemonte | 119,5 | 114,7 | 114,0 | -4,8 | -0,7 |
| Valle d'Aosta | 128,2 | 123,2 | 121,9 | -5,0 | -1,3 |
| Liguria | 109,7 | 107,6 | 105,3 | -2,1 | -2,3 |
| Lombardia | 141,5 | 136,5 | 135,1 | -5,0 | -1,4 |
| Provincia Autonoma Bolzano | 140,2 | 136,7 | 135,5 | -3,5 | -1,2 |
| Provincia Autonoma Trento | 126,9 | 122,7 | 121,5 | -4,2 | -1,2 |
| Veneto | 127,4 | 123,6 | 121,5 | -3,8 | -2,1 |
| Friuli-Venezia Giulia | 117,4 | 117,7 | 116,2 | 0,3 | -1,5 |
| Emilia-Romagna | 130,4 | 128,1 | 126,6 | -2,3 | -1,5 |
| Toscana | 116,9 | 114,2 | 113,0 | -2,7 | -1,2 |
| Umbria | 101,0 | 98,5 | 96,6 | -2,5 | -1,9 |
| Marche | 107,5 | 104,4 | 104,3 | -3,1 | -0,1 |
| Lazio | 131,8 | 127,9 | 123,2 | -3,9 | -4,7 |
| Abruzzo | 84,9 | 85,1 | 84,9 | 0,2 | -0,2 |
| Molise | 77,1 | 77,7 | 77,6 | 0,6 | -0,1 |
| Campania | 68,4 | 66,9 | 66,1 | -1,5 | -0,8 |
| Puglia | 69,8 | 68,1 | 67,4 | -1,7 | -0,7 |
| Basilicata | 75,4 | 74,3 | 74,3 | -1,1 | 0,0 |
| Calabria | 68,5 | 67,5 | 67,0 | -1,0 | -0,5 |
| Sicilia | 67,3 | 67,4 | 66,9 | 0,1 | -0,5 |
| Sardegna | 81,4 | 80,1 | 79,5 | -1,3 | -0,6 |

Fonte: Eurostat

Tabella 5

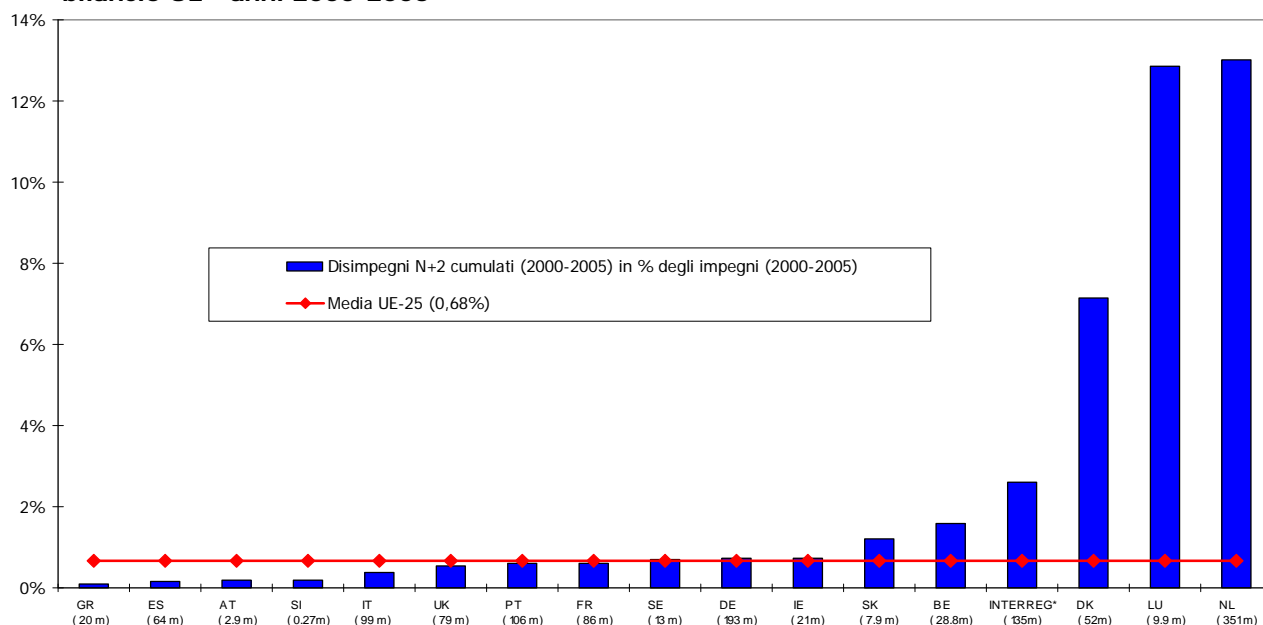
QUOTE PAESI UE-15 SUI PAGAMENTI DEL BILANCIO COMUNITARIO PER COESIONE E PROGRAMMA QUADRO RICERCA
(valori percentuali)

| | A) QUOTE AZIONI STRUTTURALI | | | | | | | | | | varianza (a) | differenza varianza coesione - ricerca (a - b) |
|----------------|-----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|--------------|--|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | | | |
| AT | 0,95 | 0,90 | 0,80 | 1,05 | 0,97 | 1,09 | 1,07 | 0,95 | 0,94 | 0,0077 | -0,0812 | |
| BE | 1,39 | 0,70 | 1,06 | 0,42 | 1,08 | 1,21 | 1,09 | 1,24 | 1,61 | 0,1113 | -3,1897 | |
| DE | 13,72 | 16,18 | 14,69 | 13,31 | 14,24 | 14,90 | 15,46 | 15,43 | 12,46 | 1,2296 | 0,3798 | |
| DK | 0,46 | 0,18 | 0,26 | 0,37 | 0,56 | 0,40 | 0,44 | 0,46 | 0,40 | 0,0115 | -0,0511 | |
| EL | 10,05 | 13,26 | 7,85 | 6,70 | 8,73 | 8,60 | 12,65 | 16,43 | 19,04 | 15,5665 | 15,3368 | |
| ES | 18,41 | 31,96 | 37,99 | 31,75 | 29,57 | 25,84 | 20,31 | 19,43 | 17,16 | 48,4697 | 47,5682 | |
| FI | 1,99 | 0,36 | 0,96 | 1,15 | 1,11 | 0,94 | 1,12 | 1,15 | 0,86 | 0,1584 | 0,1210 | |
| FR | 9,14 | 6,46 | 5,48 | 6,95 | 7,38 | 8,24 | 7,87 | 8,77 | 9,35 | 1,4847 | 0,2329 | |
| IE | 3,03 | 2,80 | 3,26 | 2,12 | 2,58 | 1,72 | 1,67 | 0,94 | 0,86 | 0,6791 | -0,0831 | |
| IT | 18,76 | 12,01 | 7,80 | 15,96 | 13,88 | 14,02 | 15,96 | 15,93 | 14,91 | 8,4571 | 7,3319 | |
| LU | 0,04 | 0,02 | 0,04 | 0,02 | 0,09 | 0,04 | 0,07 | 0,05 | 0,22 | 0,0033 | -0,0184 | |
| NL | 1,75 | 1,00 | 0,24 | 0,77 | 1,09 | 1,33 | 1,63 | 0,90 | 2,71 | 0,4450 | 0,2119 | |
| PT | 8,66 | 8,82 | 12,88 | 13,14 | 10,66 | 9,31 | 8,92 | 8,79 | 10,38 | 2,7521 | 2,7414 | |
| SE | 0,84 | 0,60 | 1,02 | 1,39 | 1,26 | 1,20 | 1,09 | 1,09 | 0,62 | 0,0666 | 0,0005 | |
| UK | 10,82 | 4,75 | 5,68 | 4,89 | 6,79 | 11,16 | 10,64 | 8,44 | 8,49 | 5,8223 | 3,0182 | |
| TOTALE UE 15 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | | | |
| TOTALE 6 PAESI | 37,22 | 29,88 | 27,90 | 28,36 | 31,73 | 37,92 | 37,76 | 35,57 | 34,56 | 14,5395 | 13,0208 | |

| | B) QUOTE PROGRAMMA QUADRO RICERCA | | | | | | | | | | varianza (b) |
|----------------|-----------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------------|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | | |
| AT | 1,97 | 2,17 | 2,38 | 2,33 | 2,20 | 2,57 | 2,83 | 2,53 | 2,95 | 0,0889 | |
| BE | 7,42 | 9,33 | 8,80 | 9,98 | 12,53 | 12,35 | 11,67 | 13,08 | 10,02 | 3,3011 | |
| DE | 16,60 | 17,55 | 18,97 | 17,97 | 18,95 | 19,18 | 19,72 | 17,63 | 18,39 | 0,8498 | |
| DK | 2,47 | 2,58 | 2,58 | 2,04 | 2,14 | 2,19 | 2,24 | 1,76 | 2,25 | 0,0626 | |
| EL | 3,18 | 3,12 | 3,35 | 3,01 | 2,76 | 2,76 | 1,70 | 2,29 | 2,65 | 0,2296 | |
| ES | 5,13 | 5,20 | 6,09 | 5,34 | 5,39 | 5,46 | 4,88 | 5,00 | 8,15 | 0,9016 | |
| FI | 1,88 | 2,00 | 2,06 | 2,23 | 2,30 | 1,88 | 1,75 | 1,82 | 2,26 | 0,0374 | |
| FR | 15,55 | 14,26 | 13,49 | 14,85 | 14,15 | 13,76 | 11,98 | 15,11 | 12,44 | 1,2518 | |
| IE | 1,34 | 1,20 | 1,09 | 1,17 | 0,90 | 1,10 | 3,86 | 1,04 | 1,05 | 0,7622 | |
| IT | 13,71 | 12,80 | 12,68 | 12,04 | 11,31 | 12,57 | 12,16 | 14,22 | 10,54 | 1,1252 | |
| LU | 0,54 | 0,43 | 0,63 | 0,79 | 0,47 | 0,43 | 0,54 | 0,87 | 0,62 | 0,0217 | |
| NL | 6,87 | 6,99 | 7,19 | 7,82 | 7,49 | 6,32 | 7,23 | 6,81 | 7,94 | 0,2331 | |
| PT | 0,95 | 1,01 | 0,93 | 1,15 | 1,12 | 0,87 | 0,98 | 0,85 | 0,85 | 0,0107 | |
| SE | 3,24 | 3,42 | 3,13 | 3,27 | 3,36 | 3,68 | 3,57 | 3,72 | 3,98 | 0,0660 | |
| UK | 19,16 | 17,94 | 16,61 | 16,02 | 14,94 | 14,89 | 14,88 | 13,27 | 15,92 | 2,8041 | |
| TOTALE UE 15 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | | |
| TOTALE 6 PAESI | 63,39 | 62,33 | 61,78 | 62,26 | 61,09 | 60,40 | 60,21 | 59,07 | 61,61 | 1,5188 | |

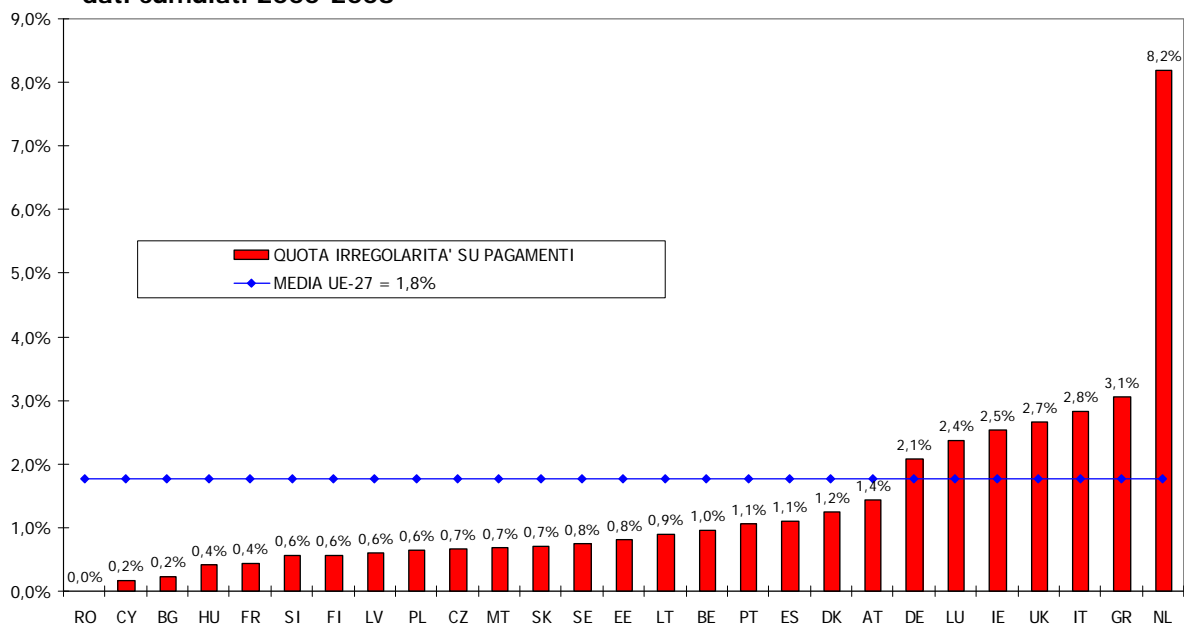
Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea
 Nota: 6 Paesi: AT, DE, FR, NL, SE, UK

Figura 1 - Disimpegni cumulati dei fondi per la politica di coesione in rapporto agli impegni di bilancio UE - anni 2000-2005



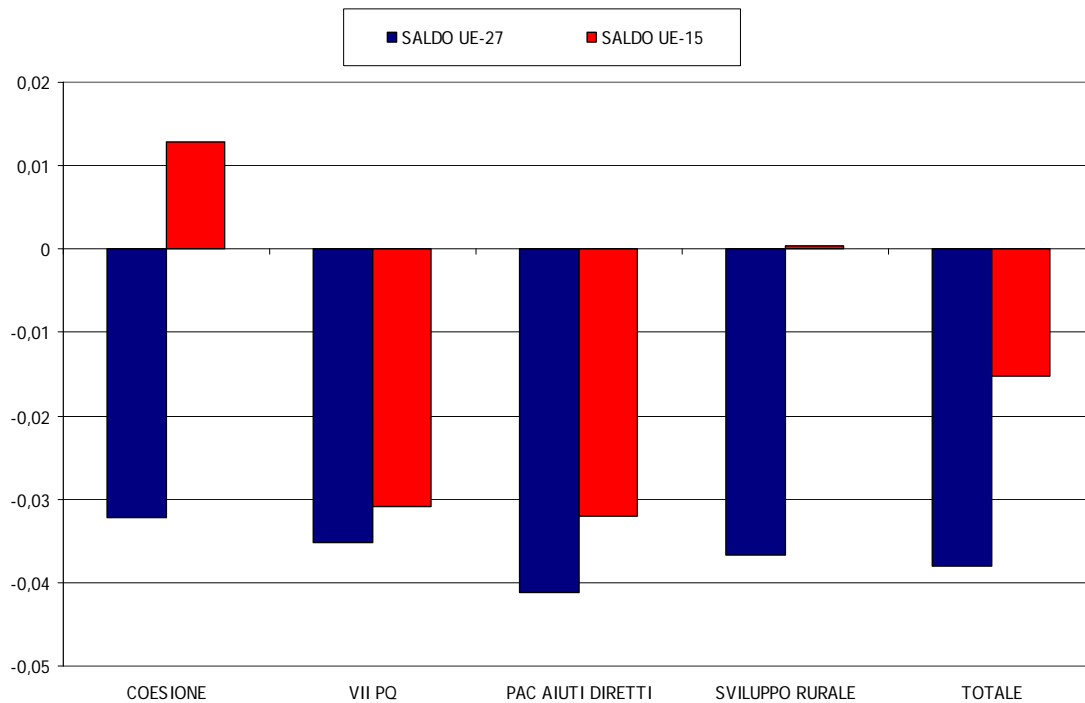
Fonte: Commissione Europea

Figura 2 - Irregolarità nell'impiego dei fondi per la politica di coesione in rapporto ai pagamenti dal bilancio comunitario - dati cumulati 2000-2008



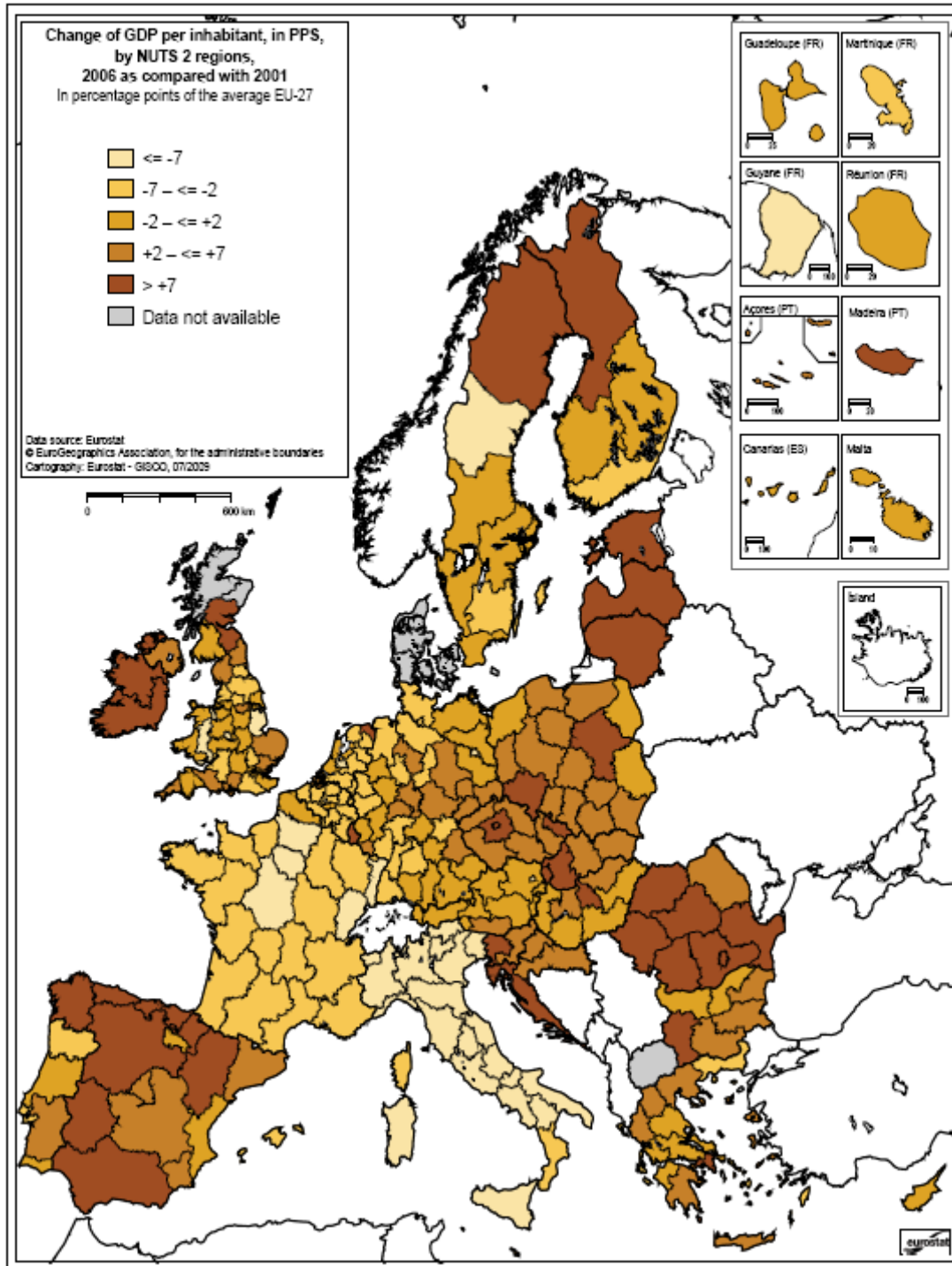
Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea

Figura 3 - ITALIA - SALDI NETTI BILANCIO UE 2008
(differenze tra quote su entrate da bilancio UE e contributi al bilancio UE)



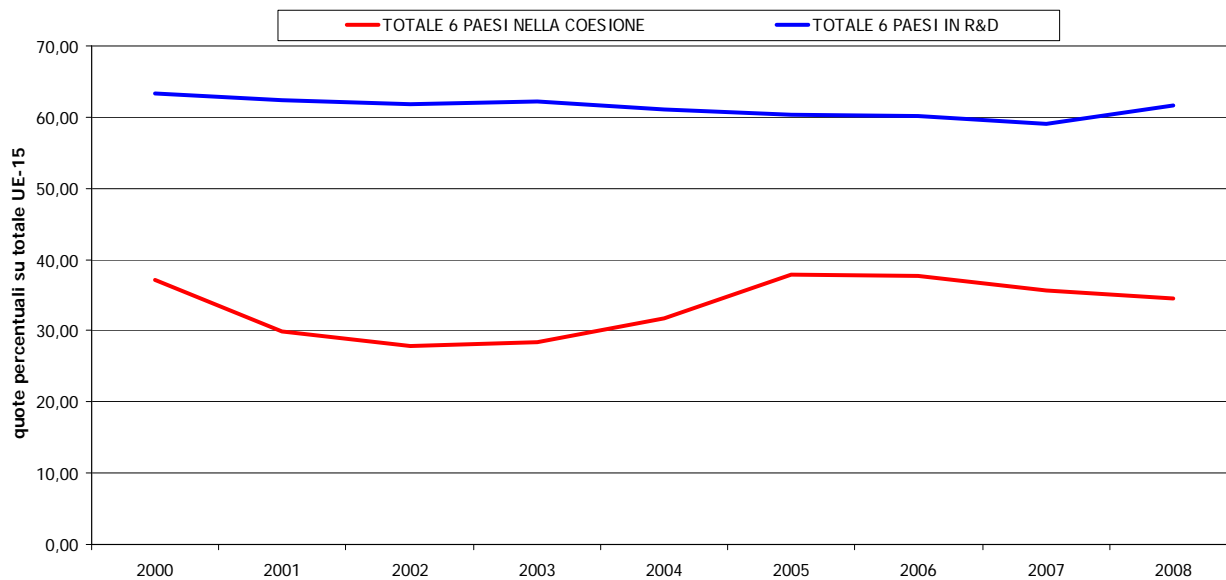
Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea

Figura 4 - Variazione 2001-2006 del PIL pro capite (PPA)



Fonte: Eurostat, Statistics in Focus 75/2009

Figura 5 - Quote sul totale UE-15 dei pagamenti del bilancio UE per spese preallocate (coesione) e ad accesso competitivo (ricerca) in 6 Paesi (AT, DE, FR, NL, SE, UK) - anni 2000-2008



Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea