

L.Piccinetti

Il riforma dei Fondi Strutturali :quale scenario per l'Italia?

Leonardo Piccinetti

Department of Politics
University of Newcastle upon Tyne.
United Kingdom
Tel.+44/1273/628604

Email: Leonardo.Piccinetti@newcastle.ac.uk

Il riforma dei Fondi Strutturali : quale scenario per l'Italia?

di L.Piccinetti¹

PERCHE' I FONDI STRUTTURALI?

L'Unione Europea ha preso atto dell'esistenza di un forte divario di sviluppo economico fra le regioni europee. Nei primi anni '90, il reddito pro capite delle dieci regioni meno prospere della Comunità era pari ad ¼ di quello delle regioni più ricche con un tasso di disoccupazione sette volte superiore. Forti disparità di sviluppo si riscontrano anche all'interno degli Stati². In Italia, tali disparità sono ampie e persistenti.³ Al Nord, la Lombardia presenta un Prodotto Interno Lordo (PIL) pari al 132% della media dell'Unione Europea, mentre nel Mezzogiorno, quello della Calabria si aggira intorno al 61%. Le disparità in termini di occupazione sono anch'essi molto forti, poiché il tasso di disoccupazione della Campania (24%) è più di cinque volte superiore a quello del Trentino – Alto Adige (4,5%). Le regioni europee più povere (Grecia, Portogallo, Irlanda, larga parte della Spagna, Corsica e territori francesi di altomare, l'Hainaut in Belgio, il Flevoland nei paesi Bassi, il nord del Regno Unito, i lander della ex Germania dell'Est, il Mezzogiorno Italiano) hanno gravi problemi strutturali e occupazionali riferibili al sistema industriale; vi sono inoltre zone rurali con basso sviluppo e alta disoccupazione, basso livello di reddito, bassa densità di popolazione e tendenza di spopolamento. Tutte necessitano di soluzioni strutturali per porre rimedio particolarmente: alla carenza d'infrastrutture di base (trasporti, telecomunicazioni, energia, acqua, ambiente), alla scarsa qualificazione del personale, ai ritardi nella ricerca e sviluppo tecnologico (RST) e alla inadeguatezza dei mercati finanziari locali rispetto alle esigenze di credito delle Piccole e Medie Imprese (PMI). Anche altre regioni, più ricche, riscontrano difficoltà legate al declino di specifici settori di attività o tendenza alla disoccupazione; anche esse quindi, fra cui quelle del centro-nord d'Italia, giustificano interventi strutturali dell'Unione Europea che, porre rimedio a questi problemi, ha introdotto i Fondi Strutturali.

GLI STRUMENTI COMUNITARI DI INTERVENTO STRUTTURALE E LA LORO RIFORMA

Il primo Gennaio 2000 è entrato in vigore la riforma dei Fondi strutturali, che sono i principali strumenti della politica di coesione economica e sociale che l'Unione Europea si è data per colmare il divario tra le varie regioni. Con il Trattato di Maastricht del 1993 la politica di coesione economica e sociale è diventata un elemento fondamentale, in quanto l'insieme delle politiche comunitarie devono

¹ **Leonardo Piccinetti** è studente del dottorato di ricerca dell'Università di Newcastle upon Tyne (email: Leonardo.Piccinetti@newcastle.ac.uk), dipartimento di Scienze Politiche; la sua ricerca riguarda l'allargamento dell'Unione Europea ai Paesi dell'Europa Centro Orientale e le sue implicazioni politiche, economiche e istituzionali nelle regioni del Nord Est Italiano.

² **European Commission.** (1996). *The European Union's Policies for Regional Development and Cohesion.* [Http://www.europa.eu.int/en/eupol/rdco.html](http://www.europa.eu.int/en/eupol/rdco.html)

European Commission, (1996): *First Report on Economic and Social Cohesion*, Preliminary Edition, OOEPEC, Luxembourg

³ **Bruzzo, A., Venza A.,** (1998) *Le politiche strutturali e di coesione economica e sociale dell'Unione europea : un'analisi introduttiva con particolare riferimento all'Italia* - Padova : Cedam.

tendere a questo obiettivo. Nel 1988 era stata varata una prima riforma dei fondi strutturali, alla quale hanno fatto seguito due periodi di programmazione: a dieci anni di distanza, i dati ufficiali della Commissione europea hanno dimostrato che nella loro applicazione i Fondi hanno rappresentato una nuova politica economica e sociale di sviluppo, e non una semplice politica assistenzialistica di sostegno ai Paesi più deboli.

Infatti si sono ridotte le disparità di reddito pro-capite tra gli Stati membri, anche grazie al Fondo di coesione che riguarda Spagna, Irlanda, Portogallo e Grecia; nelle regioni in ritardo di sviluppo (ex obiettivo 1) il reddito pro-capite è passato dal 64,6% al 67,2% della media europea; sono diminuite, anche se quasi impercettibilmente, le disparità di reddito tra le regioni. Ma tutto ciò non bastava perché: il livello della disoccupazione e le disparità di reddito all'interno degli Stati membri permangono tuttora su limiti inaccettabili; il futuro allargamento dell'Unione europea prevede ingressi di Paesi che contano globalmente 105 milioni di abitanti ma il cui reddito medio pro-capite è pari ad un terzo della media degli attuali 15 Stati membri; la maggiore concorrenza che scaturisce dalla mondializzazione dell'economia necessita di ulteriori strumenti per aiutare le regioni svantaggiate ed i gruppi sociali più deboli sul mercato del lavoro; la realizzazione dell'Unione economica e monetaria impone una "disciplina finanziaria" attraverso il patto di stabilità che certamente avrà ripercussioni sulle condizioni di occupazione e sociali dei vari Paesi. In questo contesto era importante ridefinire gli obiettivi e gli strumenti degli aiuti strutturali alle regioni ed ai gruppi sociali più svantaggiati.⁴

A livello comunitario, le linee guida della riforma sono avvenute nel 1997 con l'adozione di Agenda 2000, il documento politico sulle strategie europee relative all'allargamento, nel quale sono state abbozzate le prime linee guida sulla riforma dei Fondi.⁵ Con Agenda 2000 l'impostazione dei Fondi strutturali viene profondamente modificata negli obiettivi, nei contenuti e nella loro organizzazione, anche se i fondi propriamente detti rimangono gli stessi. I dibattiti e i negoziati che hanno fatto seguito ad Agenda 2000, coinvolgendo tutte le istituzioni europee (Commissione, Parlamento, Consiglio, Comitato economico e sociale, Comitato delle Regioni) sono approdati al Consiglio Europeo di Berlino dove, con alcune modifiche, sono state approvate le linee tracciate dalla Commissione per l'impostazione dei Fondi 2000-2006.

Le novità più rilevanti sono così riassumibili:

1. il periodo di programmazione dell'utilizzo dei Fondi diventa più ampio, passando da 6 a 7 anni (2000-2006);
2. per quanto riguarda i Paesi candidati all'adesione è stato individuato un fondo specifico (*vedi pagine successive*) che prosegue l'azione già avviata con i programmi Phare e Tacis;
3. una maggiore concentrazione, dovuta al fatto che i singoli Fondi riguarderanno un numero inferiore di obiettivi prioritari (che passano da 7 a 3) e la popolazione comunitaria che beneficerà degli obiettivi 1 e 2 scenderà ad una percentuale tra il 35 e 40% (attualmente è oltre il 50%); l'istituzione di una fase di sostegno transitorio (*phasing out*) per le regioni che escono dall'obiettivo 1;
4. la riduzione delle Iniziative comunitarie, che vengono ridotte a 4 (Interreg, Urban, Leader, Equal);

⁴ **Martinelli, F.** (1998) "The governance of post-war development and policy in Southern Italy. Notes for a critical reappraisal" Working paper Second European Urban And Regional Studies Conference "Culture, Place and Space in Contemporary Europe" University of Durham, Durham. 17-20 September 1998

⁵ **European Commission**, "Agenda 2000: for a Stronger and Wider Union" Press Release, Commission Publishes its Commission

5. la semplificazione delle procedure, per una maggiore autonomia e snellezza nell'utilizzo delle risorse;
6. la valorizzazione del partenariato, cioè una stretta concertazione tra Commissione, Stato, autorità competenti (es. regioni), parti sociali, altri partner sociali, che riguarda tutte le fasi della messa in opera.

La riforma di Agenda 2000

	1994-1999	2000-2006
Obiettivi	7	3
Iniziative Comunitarie	13	3
% dei 15 Paesi della UE in base alla popolazione coperta	51%	35-40%

QUALE SCENARIO PER L'ITALIA?

In occasione del Consiglio europeo di Berlino del 24 e 25 marzo 1999, i capi di Stato e di governo hanno concluso un accordo politico sull'Agenda 2000. Tale programma d'azione è il quadro di riferimento delle politiche dell'Unione europea per il periodo 2000-2006. Per quanto riguarda i Fondi strutturali, l'accordo prevede un rafforzamento dell'efficacia dei Fondi grazie a una maggiore concentrazione tematica e geografica degli interventi. Assegnando ai Fondi strutturali 195 miliardi di euro per il periodo 2000-2006, il Consiglio ha confermato l'impegno finanziario dell'Unione in favore della coesione economica e sociale. Dopo il via libera del Parlamento europeo, il 21 giugno 1999 il Consiglio ha adottato formalmente i nuovi regolamenti dei Fondi strutturali.

Per avviare il nuovo processo di programmazione degli aiuti strutturali, il 1° luglio 1999 la Commissione europea ha adottato una serie di decisioni d'applicazione della nuova normativa. Sul piano finanziario, essa ha fissato gli stanziamenti per Stato membro e per ciascuno dei tre Obiettivi prioritari: Obiettivo 1 (**regioni a sviluppo arretrato**), Obiettivo 2 (**regioni in fase di riconversione socio-economica**) e Obiettivo 3 (**istruzione, formazione e occupazione**). Sul piano geografico essa ha definito l'elenco delle zone ammissibili all'Obiettivo 1 per il periodo 2000-2006 e i tetti massimi della popolazione per le zone ammissibili all'Obiettivo 2.

La politica strutturale dell'Unione ha stanziato per l'Italia **29,656 miliardi di euro** (57.422 miliardi di lire) per il periodo 2000-2006 contro i **22,475 miliardi di euro** per il periodo 1994-1999, con un incremento del 32%.

Questo stanziamento verrà erogato attraverso i Fondi strutturali europei, ossia: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia - Sezione Orientamento (FEAOG-Orientamento) e lo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP). I quattro fondi perseguiranno i tre obiettivi prioritari elencati qui seguito:

Obiettivo 1: regioni a sviluppo arretrato

Scopo dell'Obiettivo 1 è di promuovere lo sviluppo e l'adattamento strutturale delle regioni a sviluppo arretrato. Le regioni ammissibili all'Obiettivo 1 sono le regioni il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della

media comunitaria. Nel periodo 2000-2006, le regioni italiane del Mezzogiorno (**Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia, Campania, Sardegna**) restano ammissibili all'Obiettivo 1. Il Molise, invece, ammissibile all'Obiettivo 1 nel periodo 1994-1999, ha raggiunto un livello di PIL pro capite superiore al 75% della media comunitaria. Pertanto, non è più ammissibile all'Obiettivo 1 dal 1° gennaio 2000. Tale regione gode tuttavia di un sostegno transitorio fino al 2006. La dotazione 2000-2006 per le regioni Obiettivo 1 è di **22,122 miliardi di euro** (42.823 miliardi di lire) contro i 16,195 miliardi di **euro** per il periodo 1994-1999. È suddivisa in due sottodotazioni :

21,935 miliardi di euro destinati alle sei regioni del Mezzogiorno;

187 milioni di euro destinati al Molise, conformemente al sistema di finanziamenti transitori.

Obiettivo 2 : aree in fase di riconversione socio-economica

L'Obiettivo 2 (che raggruppa gli Obiettivi 2 e 5b del periodo 1994-1999) mira a sostenere la riconversione economica e sociale delle zone caratterizzate da difficoltà strutturali. Per il periodo 2000-2006, tali zone sono suddivise in quattro tipi: industriali, rurali, urbane e dipendenti dalla pesca. Il 1° luglio 1999, la Commissione europea ha fissato, per ciascuno Stato membro interessato, il tetto massimo della popolazione ammissibile all'Obiettivo 2. Per l'Italia, tale massimale è di **7,402 milioni di abitanti pari al 13% della popolazione italiana totale**. La ripartizione degli stanziamenti dell'Obiettivo 2 fra gli Stati membri è stata effettuata esclusivamente sulla base della popolazione ammissibile. In altre parole, si è considerato che ogni abitante di zona ammissibile beneficerebbe di un tasso di aiuto identico, pari a 41,4 euro (valore 1999) all'anno. Pertanto, lo stanziamento per l'Italia è di 2,522 miliardi di euro (valore 1999), pari a 4.883 miliardi di lire, così ripartito:

2,145 miliardi di euro per le zone ammissibili all'Obiettivo 2;

377 milioni di euro quale forma di aiuto transitorio (destinato alle zone che erano ammissibili agli Obiettivi 2 e 5b nel periodo 1994-1999 ma che non sono più ammissibili all'Obiettivo 2 nell'attuale periodo).

Obiettivo 3 : Istruzione, formazione e occupazione

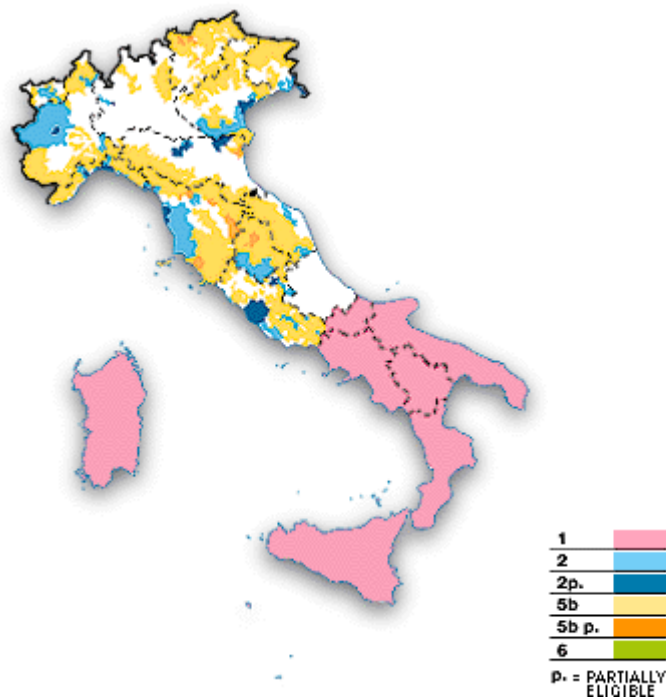
L'Obiettivo 3 mira a sostenere l'adattamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione. Raggruppa i precedenti Obiettivi 3 e 4 e rientra nel nuovo "Titolo sull'occupazione" contenuto nel Trattato di Amsterdam. Non è prevista la ripartizione in zone per l'Obiettivo 3, che può intervenire su tutto il territorio dell'Unione europea, tranne che nelle regioni ammissibili all'Obiettivo 1.

Per il periodo 2000-2006 l'Italia beneficia, a titolo dell'Obiettivo 3, di una dotazione di **3,744 miliardi di euro** (valori 1999), pari a 7.249 miliardi di lire, contro i **1,869 miliardi di euro** del periodo 1994-1999.

Le difficoltà incontrate dall'Italia nell'utilizzazione dei Fondi Strutturali sono dovute alla fragilità delle amministrazioni nazionali e soprattutto regionali, spesso causa di programmazione lacunosa e di scarso coordinamento; in breve, di un'applicazione inefficace delle norme dei Fondi Strutturali. Manca inoltre l'indispensabile coordinamento: sia orizzontale tra i vari settori delle amministrazioni nazionali e regionali, sia verticale tra governo, regionali, enti locali e interlocutori sociali. La complessità e la lentezza delle procedure amministrative per permettere ai privati di accedere ai fondi, aggravate dal ritardo e dall'approssimazione delle informazioni, si ripercuotono negativamente sull'elaborazione e la realizzazione dei progetti. Si osserva inoltre con l'ammissione all'Unione Europea di alcuni Paesi dell'Europa Centro

Orientale (PECO)⁶, essi acquisiranno immediatamente diritto a un'iniezione massiccia di fondi Strutturali, in quanto il loro inadeguato sviluppo economico li impone automaticamente in toto all'Obiettivo 1. Pare quindi inevitabile che l'unico modo per disporre consistenti Fondi Strutturali da assegnare ai PECO sarà ridurre, la quota oggi spettante agli Stati Membri. Fra questi, indubbiamente, quella assegnata all'Italia e soprattutto la percentuale dovuta alle regioni, più sviluppate del centro e del nord. Quindi, per cogliere opportunità che oggi ancora ci sono ma non utilizziamo appieno e' indispensabile che la macchina Italia si metta in moto subito e proceda rapidamente con efficacia.

La riforma avrà successo se saprà ridurre sensibilmente gli squilibri che permangono, spostando ricchezza da zone più ricche a zone più povere: è questa la scommessa che la nuova Commissione e l'Unione europea dovranno vincere nei prossimi anni.



⁶ si prevede l'ingresso della Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria, Slovenia e Estonia.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.