

# GLI STRUMENTI FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA E LA NASCITA DELLE POLITICHE DI SVILUPPO E COESIONE

## Introduzione

Benvenuti!

In questa lezione analizzeremo i principali strumenti finanziari dell'Unione europea e la nascita delle politiche di sviluppo e coesione.

In particolare, andremo ad approfondire:

- Gli strumenti a gestione diretta
- Gli strumenti a gestione concorrente con gli Stati Membri
- La politica di sviluppo e la sua evoluzione in politica di coesione
- I cicli di programmazione comunitaria

Bene, non ci resta che cominciare!

## Gli strumenti finanziari dell'Unione europea

La Commissione europea esegue il bilancio Ue principalmente secondo due modalità:

- a) a **gestione diretta**, ossia direttamente attraverso i suoi dipartimenti (Direzioni generali), o tramite le sue agenzie esecutive.
- b) a **gestione concorrente** con gli Stati membri attraverso l'individuazione di specifiche regole e meccanismi di programmazione e attuazione.

In aggiunta alle due categorie menzionate, ne è prevista una terza, la **gestione indiretta**, attraverso la quale possono essere affidati compiti di esecuzione del bilancio, ad esempio, a Paesi terzi o organismi da questi designati, a organizzazioni internazionali o alle loro agenzie.

## Gli strumenti a gestione diretta

Gli **strumenti a gestione diretta** non necessitano di un'intermediazione dello Stato Membro. La loro attuazione avviene con avvisi pubblici (*Call for Proposal*) banditi direttamente dai Servizi della Commissione europea che restano responsabili del Programma specifico e ne coordinano tutte le fasi:

- pubblicazione degli inviti a presentare proposte
- valutazione delle proposte presentate
- firma delle convenzioni di sovvenzione
- controllo dell'esecuzione dei progetti
- valutazione dei risultati ed erogazione dei finanziamenti.

Gli strumenti a gestione diretta finanziano spesso idee innovative, scambi di esperienze, migliori pratiche oppure promuovono l'organizzazione di seminari e convegni o di studi e ricerche da realizzare in partenariato con altri Paesi.

Gli strumenti sono legati al bilancio di programmazione e quindi variano da ciclo a ciclo e, in base a valutazioni operate dalla Unione europea vengono confermati, modificati o eliminati.

Alcuni esempi di strumenti a gestione diretta sono:

- Erasmus
- Fondo Asilo e Migrazione (Fami)
- *Horizon Europe*
- *InvestEU*.

Tra gli strumenti a gestione diretta rientra anche il **dispositivo per la ripresa e la resilienza** o *Recovery and Resilience Facility* - RRF approvato nell'ambito del pacchetto *Next generation EU* e che finanzia i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR).

## Strumenti a gestione concorrente con gli Stati Membri

Negli **strumenti a gestione concorrente**, la gestione segue un sistema di responsabilità condivisa tra la Commissione europea e le autorità degli Stati membri. Il rapporto con il beneficiario non è quindi diretto, ma è mediato da autorità nazionali, regionali o locali che hanno il compito di programmare gli interventi, emanare i bandi e gestire le risorse comunitarie. Tali autorità devono operare nel rispetto dei principi di sana gestione finanziaria, trasparenza, non discriminazione e dando garanzia della visibilità dell'azione dell'Unione nella gestione dei fondi.

In particolare, gli Stati membri:

- assicurano che le azioni finanziate siano attuate in modo corretto, efficace e in conformità alla normativa settoriale applicabile;
- designano gli organismi responsabili della gestione e del controllo dei fondi dell'Unione e sorvegliano tali organismi (Amministrazioni centrali, Regioni, Province Autonome di Trento e Bolzano, ecc...);
- prevencono, individuano e rettificano le irregolarità e le frodi;
- cooperano, in conformità al Regolamento finanziario e alla normativa settoriale, con la Commissione europea, l'OLAF (Ufficio europeo per la lotta antifrode) e la Corte dei Conti.

Inoltre, l'attuazione non è predefinita, ma dipende da ciò che viene definito nell'ambito dei singoli Programmi Operativi (PO): è previsto un quadro di regole comuni in base alle quali ciascuno Stato membro, per ogni PO, ha il compito di creare un'organizzazione ad hoc (Autorità di gestione, Autorità di certificazione, Autorità di audit, Organismi Intermedi, ecc...) e di definire specifici processi e strumenti per l'attuazione del Programma.

La modalità di gestione concorrente racchiude circa il 70% dei programmi dell'Ue e ne fanno parte, ad esempio, i Fondi destinati alle politiche di coesione.

## La politica di sviluppo in Europa e la sua evoluzione in politica di coesione

In Europa la **politica di sviluppo** si è posta fin dall'inizio l'obiettivo di ridurre il divario fra le diverse regioni ed il ritardo di quelle meno favorite.

Il tema della disparità socio-economica entrò per la prima volta già nel dibattito europeo che, nel 1957, portò al Trattato di Roma e alla nascita della CEE.

Tuttavia, almeno in una fase iniziale, non venne elaborata un'apposita politica volta a colmare tali squilibri. Ci si rese ben presto conto, però, che la creazione di un mercato comune – prevista come uno dei pilastri dell'integrazione comunitaria – non era sufficiente a colmare il divario regionale.

Quindi ci si convinse della necessità di introdurre una apposita politica mirante a compensare gli squilibri regionali: la **politica di coesione**, istituzionalizzata nel 1986 con la firma dell'Atto unico europeo (AUE), primo trattato modificativo del Trattato di Roma.

Venivano, inoltre, individuati gli strumenti finanziari attraverso i quali perseguire gli obiettivi della Politica di coesione. Si faceva riferimento ai **Fondi a finalità strutturale**. Tra questi, in particolare, il **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)** aveva il compito di «contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nelle Comunità, partecipando alla crescita e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino».

Altra tappa fondamentale per la politica di coesione fu rappresentata dalla **Riforma del 1988** che modificò radicalmente le modalità di funzionamento dei Fondi strutturali.

Prima della Riforma del 1988, non esisteva ancora una programmazione per gli interventi da finanziare, per cui gli Stati membri richiedevano semplicemente finanziamenti per progetti ad hoc. In seguito alla Riforma del 1988 è stato invece avviato il primo periodo di programmazione che ha riguardato il quinquennio 1989-1993.

## I cicli di programmazione comunitaria (1989-2020)

### Il ciclo di programmazione 1989-1993

Un primo elemento caratterizzante di questo periodo è stato un ulteriore aumento della dotazione finanziaria, iniziato già nel 1984.

Un secondo elemento ha riguardato l'applicazione del principio della **concentrazione** che ha comportato, nel periodo in esame, la destinazione di un considerevole flusso di risorse finanziarie comunitarie in favore delle aree meno prospere.

Un terzo elemento attiene all'applicazione del criterio del **parallelismo degli incrementi**: il principio in base al quale all'aumentare dei contributi comunitari sarebbe stato necessario aumentare, in modo almeno equivalente, l'ammontare della spesa pubblica dei singoli Stati membri da destinare agli interventi strutturali.

Gli **obiettivi prioritari** della programmazione per il quinquennio 1989-1993 hanno riguardato:

- la promozione dello sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo;
- la riconversione delle aree gravemente colpite dal declino;
- la lotta contro la disoccupazione di lunga durata e il supporto all'inserimento professionale dei giovani;
- ulteriori obiettivi hanno riguardato le strutture agrarie e la promozione dello sviluppo delle zone rurali.

### Il ciclo di programmazione 1994-1999

Il ciclo di programmazione 1994-1999 è durato sei anni, a differenza del periodo precedente, durato cinque.

Sebbene l'impianto della Riforma del 1988 sia rimasto invariato, nel seennio 1994-1999 sono stati introdotti alcuni significativi cambiamenti.

Innanzitutto, la **dotazione finanziaria** ha continuato ad aumentare.

Ulteriori cambiamenti hanno interessato il **principio della addizionalità**. A differenza del criterio del parallelismo degli incrementi applicato durante il quinquennio 1989-1993, il nuovo criterio di addizionalità stabiliva infatti che lo Stato membro aveva il compito di mantenere le proprie spese pubbliche (o assimilabili) impiegate per finalità strutturali almeno allo stesso livello raggiunto durante il periodo di programmazione precedente.

È stato inoltre introdotto espressamente il **divieto di sostituibilità**, ovvero è stato stabilito che le risorse dei Fondi strutturali stanziare in ogni Stato membro non potevano sostituire la spesa pubblica o gli investimenti strutturali equivalenti che dovevano essere realizzati nell'insieme dei territori interessati da un obiettivo.

Un'altra importante novità ha riguardato il **principio della partnership** il cui campo di applicazione ha subito un'estensione a favore delle parti economiche e sociali alle quali è stato affidato un ruolo attivo nella programmazione degli interventi.

Infine, sono stati oggetto di modifiche anche gli **obiettivi prioritari**, al fine di migliorare l'efficacia degli interventi strutturali.

## Il ciclo di programmazione 2000-2006

Il periodo di programmazione 2000-2006 è stato influenzato dall'**Agenda 2000**. Per un'Unione più forte e più ampia. Nel testo la Commissione forniva una visione chiara dell'Europa alle soglie del XXI secolo ed un'analisi esaustiva delle sfide da affrontare nell'immediato futuro.

Riguardo alla **dotazione finanziaria** assegnata ai Fondi strutturali, rispetto al periodo 1994-1999, si è registrato un ulteriore incremento.

Una delle più importanti novità per il periodo 2000-2006 ha riguardato il **principio della concentrazione** che ha subito un rafforzamento:

- dal punto di vista **tematico** (diminuzione degli obiettivi prioritari da sei a tre);
- **geografico** (riduzione della quota di popolazione europea ritenuta ammissibile a beneficiare dei Fondi strutturali);
- **finanziario** (concentrazione delle risorse sugli obiettivi prioritari).

Riguardo al **principio della addizionalità**, si è cercato di semplificare la fase di verifica della corretta applicazione del principio, rendendola meno assidua rispetto a quanto previsto nella programmazione precedente.

In merito al **principio della concentrazione**, si ribadiva con forza che esso dovesse essere applicato all'intero processo di programmazione dei Fondi strutturali. In realtà, una disposizione simile era stata già prevista per il periodo 1994-1999 rimanendo tuttavia applicata solo parzialmente.

## Il ciclo di programmazione 2007-2013

Nel **ciclo di programmazione 2007-2013**, una delle principali novità ha riguardato il **principio della concentrazione**, che ha subito un ulteriore rafforzamento rispetto al periodo 2000-2006.

Per quanto concerne la **concentrazione tematica**, gli obiettivi prioritari hanno subito importanti innovazioni, diventando:

- l'**obiettivo Convergenza** volto ad accelerare la convergenza degli Stati membri e delle regioni in ritardo di sviluppo;

- **l'obiettivo Competitività regionale e occupazione**, che puntava a rafforzare la competitività, l'attrattività delle regioni e l'occupazione anche nei territori non considerati in ritardo di sviluppo;
- **l'obiettivo Cooperazione territoriale europea**, inteso a rafforzare la cooperazione transfrontaliera attraverso iniziative congiunte locali e regionali ed a rafforzare la cooperazione transnazionale.

Riguardo alla **concentrazione geografica**, è stato previsto di convogliare la quota maggiore delle risorse finanziarie per la Politica di coesione a favore delle aree ricomprese nel nuovo obiettivo Convergenza.

La **concentrazione finanziaria** ha comportato la riduzione da sei a tre degli strumenti attraverso i quali perseguire gli obiettivi prioritari (FESR, FSE e Fondo di Coesione).

Per quanto concerne il **principio di addizionalità**, è stato ribadito il divieto di sostituibilità dei contributi nazionali con quelli dei Fondi e la necessità di mantenere, in termini reali, il livello delle spese pari almeno all'importo delle spese medie annue sostenute nel corso del periodo di programmazione precedente.

In merito al **principio del partenariato**, è stato confermato che tale principio dovesse essere applicato ad ogni fase del processo di programmazione dei Fondi:

- preparazione
- attuazione
- sorveglianza
- valutazione dei Programmi Operativi.

Inoltre, è stata ribadita la necessità di garantire un partenariato sempre più ampio che includa, ad esempio, le autorità regionali, locali, cittadine, le altre autorità pubbliche competenti, le parti economiche e sociali e gli altri organismi in rappresentanza della società civile.

## Il ciclo di programmazione 2014-2020

Per la **programmazione 2014-2020**, la Commissione europea ha puntato a collegare l'utilizzo dei fondi strutturali alla realizzazione degli obiettivi di **Europa 2020**: la strategia europea per il decennio 2010-2020 focalizzata in particolare sugli obiettivi di crescita (intelligente, sostenibile e inclusiva) e sull'occupazione.

Un primo elemento da sottolineare del ciclo 2014-2020 è la focalizzazione su due obiettivi:

- **l'obiettivo Investimenti per la crescita e l'occupazione**, riguardante tutto il territorio Ue, con differente intensità degli investimenti a seconda che si tratti di regioni meno sviluppate, più sviluppate o in transizione;
- **l'obiettivo Cooperazione territoriale europea** che interviene in specifiche aree frontaliere, dislocate lungo i confini interni ed esterni dell'Ue o transnazionali, che riguardano vaste porzioni del territorio europeo e, in alcuni casi, coincidono con il territorio delle Strategie macroregionali europee.

Ulteriori novità della programmazione 2014-2020 sono:

- un **Quadro Strategico comune (QSC)** per i quattro Fondi Strutturali e di investimento Europei (SIE), al fine di rafforzare il coordinamento delle diverse filiere di programmazione;
- un **Accordo di partenariato (AdP)**, basato sul Quadro Strategico Comune, che stabilisce per ogni Stato Membro le priorità di investimento, la distribuzione delle risorse nazionali e



dell'Unione Europea tra i settori e i programmi prioritari ed il coordinamento tra i fondi a livello nazionale;

- maggiore attenzione al **ruolo del partenariato** attraverso il nuovo **Codice di condotta europeo**;
- i **Programmi Operativi (PO)**, che traducono i documenti strategici in priorità d'investimento con obiettivi chiari e misurabili, diventando strumenti più snelli e meno descrittivi;
- **orientamento ai risultati**. Sono stabiliti ex-ante obiettivi e indicatori chiari e misurabili; ogni programma deve inoltre impegnarsi a rispettare un quadro di performance, definito in termini di realizzazioni e risultati;
- coerenza della politica di coesione con la nuova governance europea, da perseguire attraverso **Raccomandazioni specifiche per Paese (RSP)** e **Programmi Nazionali di Riforma (PNR)**;
- Concentrazione su un **numero limitato di obiettivi tematici (11)**;
- **Condizioni a garanzia di investimenti efficaci** (Condizionalità ex ante).

## Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine di questa video lezione.

Ti ricordo che abbiamo approfondito in particolare:

- gli strumenti finanziari dell'Unione Europea a gestione diretta e concorrente
- la politica di sviluppo europea e la sua evoluzione in politica di coesione
- i cicli di programmazione comunitaria (dal 1989 al 2020)

Grazie per l'attenzione!