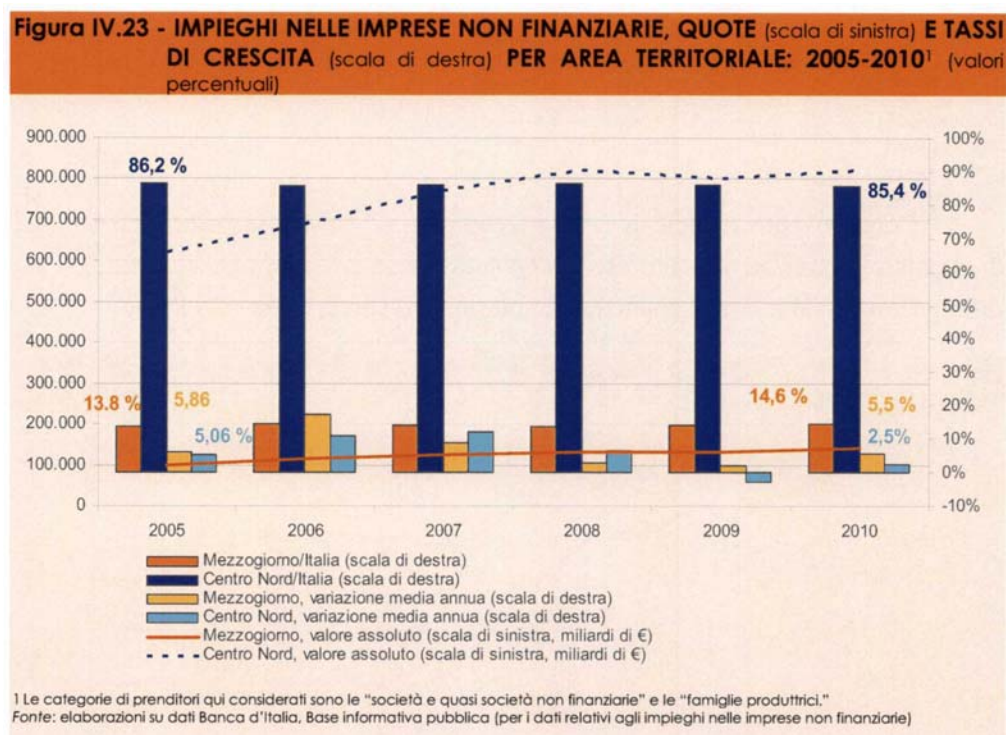
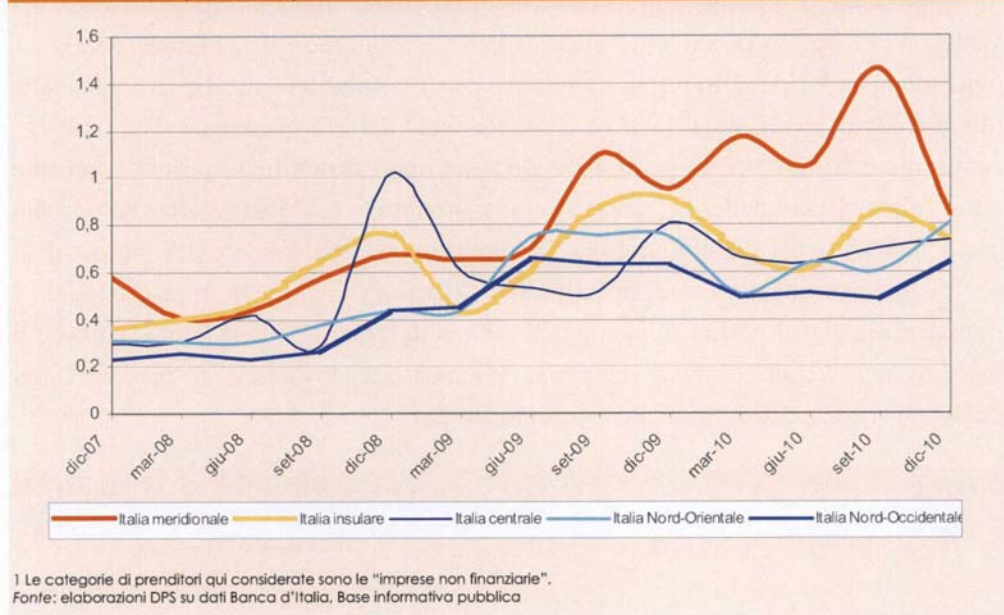


Nel 2010 gli impieghi (valore assoluto) nelle imprese crescono tanto nel Centro-Nord quanto (a un ritmo doppio) nel Mezzogiorno (cfr. Figura IV.23). A ogni modo nel 2010 l'Italia meridionale - cui è attribuibile il 23 per cento delle imprese (unità locali, Asia, 2008) e il 24 per cento del PIL Nazionale (Istat, 2009) - capta solo il 14,6 per cento degli impieghi nelle imprese non finanziarie. Certamente questo dato risente della differente struttura produttiva (il Mezzogiorno ha una più bassa incidenza del manifatturiero e le imprese sono mediamente più piccole e in settori meno avanzati) come della minore dotazione di infrastrutture (materiali e immateriali), che si riflette sulla competitività delle imprese. Ma il fatto che anche il mercato del credito al Sud sia meno sviluppato contribuisce al perdurare del dualismo che le politiche pubbliche mirano a ridurre.



La crisi si riflette, come prevedibile, su un incremento delle imprese che fanno ingresso in "sofferenza", fenomeno che interessa tanto le regioni meridionali quanto quelle del Centro-Nord (cfr. Figura IV.24).

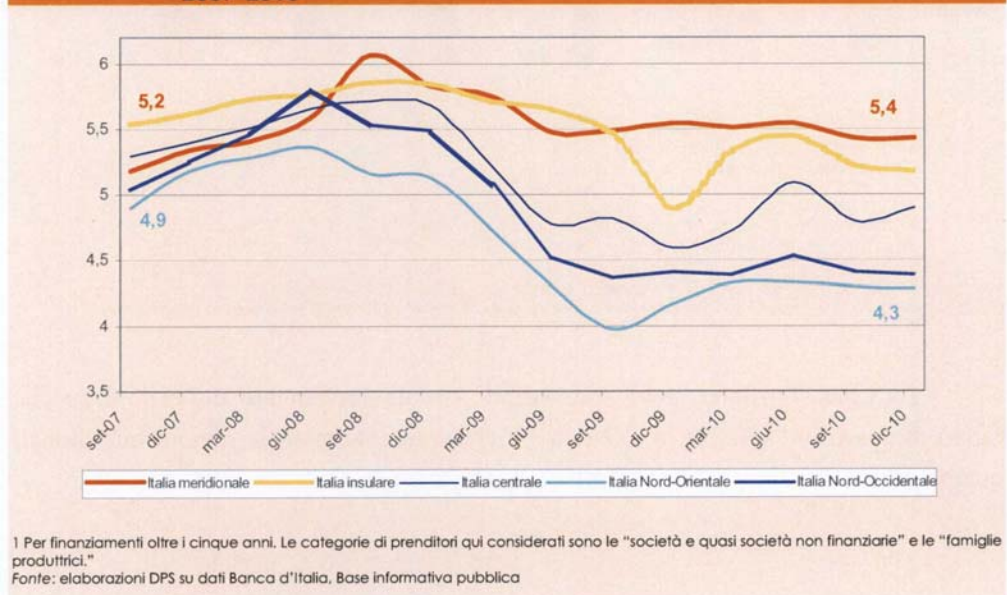
Figura IV.24- TASSO DI DECADIMENTO TRIMESTRALE NELLE IMPRESE: 2007-2010 (valori percentuali)¹



Tassi di interesse

Come sovente avviene in caso di recessione, si registra una riduzione dei tassi di interesse⁵⁶ applicati alle imprese. Tuttavia essa non incide in modo percettibile sul differenziale assoluto tra le condizioni applicate nelle diverse aree del Paese.

Figura IV.25 - ANDAMENTO DEI TASSI DI INTERESSE NELLE IMPRESE NON FINANZIARIE : 2007-2010¹



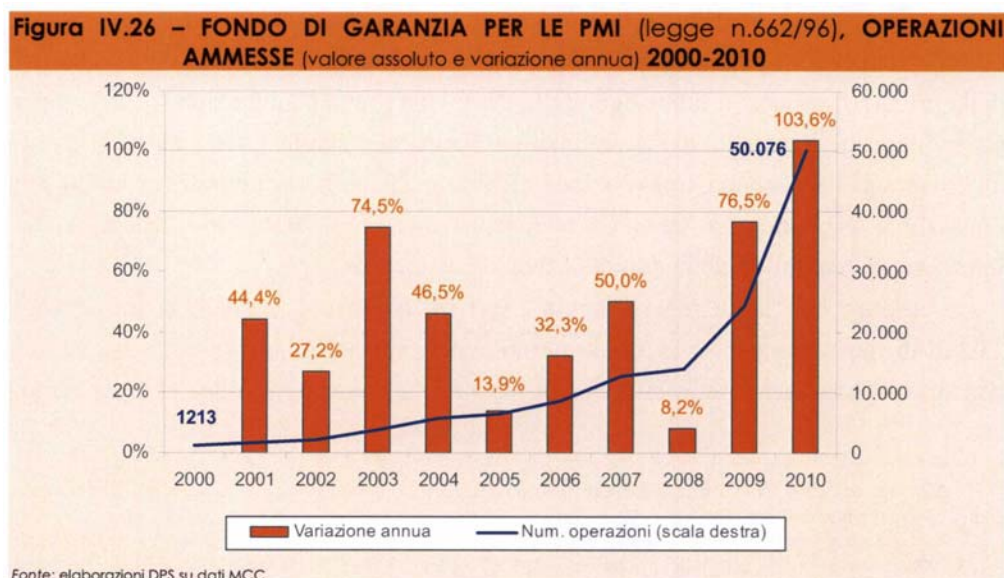
⁵⁶ La Banca d'Italia, attraverso la Base Informativa Pubblica, diffonde i risultati di una rilevazione campionaria.

A partire dalla fine del 2008 la congiuntura ha suggerito rilevanti innovazioni per il “Fondo di garanzia per le PMI”⁵⁷, misura tesa ad agevolare l’accesso al mercato del credito⁵⁸ attraverso garanzie dirette “a prima richiesta” alle banche e riassicurazioni agli enti di garanzia (in primo luogo i confidi, tramite rimborsi parziali di quanto escusso nel caso di insolvenza delle imprese garantite). I punti qualificanti della riforma⁵⁹ sono i seguenti:

Fondo di garanzia
per le PMI

- incremento della dotazione finanziaria (da 350 milioni a oltre 2 miliardi al 2012);
- estensione settoriale alle imprese artigiane e di trasporto;
- garanzia di ultima istanza dello Stato, attivabile in caso di default del Fondo pubblico (la porzione delle operazioni creditizie garantite a prima richiesta e assistite dalla controgaranzia dello Stato possono quindi essere considerate *a rischio zero* dai soggetti finanziatori, che, pertanto, non sono tenuti a impegnare patrimonio per i requisiti minimi di vigilanza);
- incremento - da 500 mila a 1,5 milioni per singola impresa - della garanzia massima concedibile;
- revisione (in senso meno restrittivo) dei criteri di selezione delle imprese beneficiarie.

Il mercato ha molto apprezzato queste misure come si ricava dalla crescita dei volumi di operatività del Fondo, che nel 2010 ha registrato un incremento del numero delle operazioni ammesse pari al 104 per cento (cfr. Figura IV.26) a fronte di una crescita del credito concesso pari all’86 per cento (cfr. Figura IV.27).



⁵⁷ La base giuridica del Fondo è nelle leggi n. 662/1996 e n. 266/1997.

⁵⁸ Va osservato che su questo terreno operano molte misure di intervento impostate dalle Amministrazioni regionali. In particolare tutti i Programmi Operativi delle 4 “regioni convergenza” esplicitano l’obiettivo di migliorare le condizioni di accesso al credito da parte delle imprese, che viene perseguito soprattutto attraverso misure di ingegneria finanziaria (in forma di garanzia pubblica o di incentivi al capitale di rischio) con il coinvolgimento di soggetti privati (spesso dei confidi).

⁵⁹ La riforma ha base giuridica nell’articolo 11 del decreto legge n. 185/2008, convertito con modifiche dalla legge n.2/09. Va precisato che la revisione della soglia massima della garanzia e dei criteri di selezione delle istanze sono state deliberate dal Comitato di gestione della misura.

Figura IV.27 – FONDO DI GARANZIA PER LE PMI (legge n.662/96), CREDITO CONCESSO A FRONTE DELLE OPERAZIONI AMMESSE (valore assoluto e variazione annua) 2000-2010



In un contesto di scarsa liquidità⁶⁰ deve collocarsi la genesi⁶¹ del *Plafond PMI* attivato dalla Cassa Depositi e Prestiti. Questa ha messo a disposizione del sistema bancario (a condizioni di prezzo vantaggiose) liquidità per 8 miliardi (attinta dal risparmio postale e ripartita in due *tranches*, così da assicurare - per la seconda di queste - condizioni più favorevoli alle banche risultate più efficienti nella gestione della prima), destinata ai fabbisogni delle PMI. Una prima Convenzione (2009) tra la Cassa depositi e prestiti e l'Associazione Bancaria italiana (ABI) ha dato avvio all'iniziativa. La seconda Convenzione (febbraio 2010) ha strutturato in modo più puntuale il prodotto. La terza Convenzione (dicembre 2010), in particolare, ha introdotto la possibilità della durata decennale dei prestiti.

Inoltre con il decreto sviluppo⁶² (art. 8, comma 4) sono stati introdotti i "Titoli di risparmio per l'economia meridionale", speciali obbligazioni degli istituti bancari con scadenza non inferiore ai 18 mesi e con ritenuta agevolata al 5 per cento.

⁶⁰ Alla fine del 2008 l'incidenza dell'interbancario sulla raccolta complessiva era in Italia del 29 per cento contro il 41 per cento dell'area euro.

⁶¹ La base giuridica della misura si trae dal combinato disposto dell'art. 22, commi 1 e 2, decreto legge n.185/2008 il quale - integrando l'art. 5, commi 7, lett. a) e l'art. 11 del decreto legge n. 269/2003 - fa sì che l'utilizzo del Risparmio Postale sia consentito anche per il compimento di ogni altra operazione di interesse pubblico prevista dallo statuto sociale della CDP (tenuto conto della sostenibilità economico-finanziaria di ciascuna operazione) e dell'art. 3, comma 4-bis, del decreto legge n. 5/2009 ai cui sensi le operazioni, effettuate in applicazione dell'art. 5, comma 7, lettera a), secondo periodo, del decreto legge n. 269/2003, possono assumere qualsiasi forma, inclusa la concessione di finanziamenti, il rilascio di garanzie, l'assunzione di capitale di rischio o di debito, e possono essere realizzate anche a favore delle piccole e medie imprese per finalità di sostegno dell'economia. Le predette operazioni possono essere effettuate in via diretta ovvero attraverso l'intermediazione di soggetti autorizzati all'esercizio del credito, a eccezione delle operazioni a favore delle piccole e medie imprese, che possono essere effettuate esclusivamente attraverso l'intermediazione di soggetti autorizzati all'esercizio del credito.

⁶² D.L. 13 maggio 2011, n. 70.

Tali obbligazioni serviranno a favorire il riequilibrio territoriale dei flussi di credito nel Mezzogiorno, in particolare per gli investimenti a medio-lungo termine delle PMI e potranno essere emessi fino a un importo massimo di 3 miliardi annui.

Con la legge finanziaria per il 2010 (art.1, comma 161, legge 23 dicembre 2009, n. 191), si è dato nuovo impulso alla Banca per il Mezzogiorno (prevista dall'art. 6-ter del D.L. 112/2008). La nuova banca, della quale lo Stato è promotore e socio temporaneo (al massimo per 5 anni) di minoranza (al massimo con 5 milioni), si pone l'obiettivo di accrescere l'offerta di credito nel Mezzogiorno, in particolare per le PMI e coinvolge, oltre a soggetti privati (incluse le BCC), anche Poste Italiane. Nel settembre 2010 - Iccrea Holding Spa (società del Sistema delle BCC) e Poste Italiane hanno comunicato di aver congiuntamente avviato una attività conoscitiva volta a una possibile acquisizione di Mediocredito Centrale dal gruppo Unicredit. Com'è noto Mediocredito Centrale è una banca con una particolare esperienza nel settore dell'agevolato ed è il capofila della cordata di banche aggiudicataria del servizio di gestione del Fondo di garanzia per le PMI. Per tale acquisizione, che permetterebbe di avere complessivamente a disposizione della nuova Banca per il Mezzogiorno fino a 7.500 sportelli (4.500 postali e 3.000 delle banche di credito cooperativo e popolari), è arrivata recentemente (maggio 2011) anche l'autorizzazione da parte della Banca d'Italia.

Banca per il
Mezzogiorno

* * *

Nel Mezzogiorno il mercato del *private equity* conserva una dimensione poco più che embrionale (cfr. Tavola IV.18). Qui il valore delle operazioni è in regresso rispetto al periodo antecedente la crisi, ma l'arretramento è, in termini percentuali, assai più contenuto rispetto a quello accusato a livello nazionale.

Private equity

Tavola IV.18 - CAPITALE DI RISCHIO: NUMERO E CONTROVALORE DELLE OPERAZIONI DI INVESTIMENTO (2006-2010)

	2006	2007	2008	2009	2010
ITALIA					
N° operazioni	292	302	372	283	292
di cui Early stage	62	88	88	79	106
di cui Expansion	87	102	133	112	109
Valore operazioni (milioni di Euro)	3.731	4.197	5.458	2.615	2.461
di cui Early stage	28	66	115	98	89
di cui Expansion	1.013	641	796	371	583
MEZZOGIORNO					
N° operazioni	13	18	12	12	23
di cui Early stage	5	8	2	6	14
di cui Expansion	3	8	6	2	7
Valore operazioni (milioni di Euro)	89	102	70	108	60
di cui Early stage	2	7	4	10	11
di cui Expansion	56	84	16	5	11

Fonte: AIFI, Associazione Italiana del Private Equity e Venture Capital

Fondo finanza
d'impresa

L'azione pubblica a favore del capitale di rischio registra nel 2010 l'effettiva entrata a regime di due misure:

- il *Fondo high-tech per il Mezzogiorno* (previsto dall'articolo 1, comma 222, legge n.311/2004) nel corso del 2008 aveva assunto partecipazioni (con risorse pubbliche per il 50 per cento) in quattro fondi chiusi vincolati a investire in piccole e medie imprese con programmi di innovazione su base digitale. Per la prima volta le SGR hanno raccolto concretamente capitali pubblici e privati per investire (solo) nel Mezzogiorno una quantità di risorse molto al di sopra dei valori di norma espressi dal mercato in relazione alla specifica categoria delle imprese innovative. Ebbene le operazioni deliberate nel 2010 (cfr. Tavola IV.19) in questa nicchia di mercato hanno un valore davvero significativo in proporzione alle dimensioni del mercato del capitale di rischio al Sud;
- il *Fondo italiano di investimento* nasce su impulso del Ministero dell'Economia e coinvolge, in una logica privatistica (ovvero senza specifici aiuti di Stato), importanti banche private al fianco della Cassa Depositi e Prestiti, ponendosi come target imprese, localizzate sul territorio nazionale, con un fatturato non inferiore a 10 milioni. Nel primo anno di attività esso ha concretamente acquisito la prima partecipazione societaria (per un valore di 3 milioni).

Tavola IV.19 - FONDO HIGHTECH PER IL MEZZOGIORNO (operazioni deliberate)

	2009	2010
N° operazioni	2	6
di cui Early stage	2	6
di cui Expansion		
Valore operazioni (milioni di Euro)	1,3	10,2
di cui Early stage		
di cui Expansion		

Fonte: AIFI, Associazione Italiana del Private Equity e Venture Capital

IV.4 La politica regionale nel lungo periodo: il futuro della politica di coesione

IV.4.1 La budget review

Il 19 ottobre 2010 la Commissione europea ha pubblicato una Comunicazione sulla revisione del bilancio UE⁶³. L'esercizio risponde a una indicazione in tal senso prevista dall'accordo sulle prospettive finanziarie 2007-2013: alla Commissione si chiedeva di effettuare un'ampia e piena revisione riguardante tutti gli aspetti del bilancio, sia sul versante della spesa dell'UE, compresa la Politica Agricola Comune (PAC), sia su quello delle entrate, compreso il rimborso britannico, riferendo in

⁶³ COM(2010) 700, Brussels 19.10.2010, "the EU Budget review"

merito al Consiglio nel 2008/2009⁶⁴. Diversi fattori hanno impedito il rispetto dei tempi previsti per la revisione del bilancio: la lunga fase di ratifica del Trattato di Lisbona, il rinnovo delle Istituzioni comunitarie, la crisi economica. La Comunicazione, alla fine, non ha trattato una possibile revisione delle prospettive finanziarie 2007-2013, ma è divenuta il documento di orientamento per la impostazione del Quadro Finanziario Pluriennale post 2013, del quale delinea i principi e le opzioni di fondo, senza riferimenti alla dimensione finanziaria.

La Comunicazione si pone come obiettivo la individuazione del modo più intelligente di spendere, indicando alcuni principi fondamentali che debbono guidare le scelte. Tra questi figura l'esigenza di assicurare la rispondenza del bilancio alle nuove indicazioni politiche fornite dal Trattato di Lisbona e all'importanza che esso attribuisce ad alcune aree di intervento (tra le quali vengono citate l'energia, i cambiamenti climatici, la dimensione esterna dell'UE, la giustizia e gli affari interni). Altro principio guida per il prossimo Quadro Finanziario Pluriennale è il valore aggiunto europeo, al quale si lega l'esigenza di avere un bilancio orientato ai risultati. Efficacia della spesa, risparmio in termini di spesa pubblica complessiva, effetto-leve, economie di scala e possibilità di raggiungere la massa critica necessaria per promuovere eccellenza e competitività su scala globale, risoluzione di questioni che hanno carattere transfrontaliero o comunque sovranazionale: questi sono gli elementi da considerare per valutare il valore aggiunto della spesa comunitaria, ma tutto ciò deve andare di pari passo con l'effettivo raggiungimento dei risultati attesi. Un forte orientamento ai risultati è, in effetti, l'elemento distintivo che governa tutta l'impostazione della Comunicazione e che si lega fortemente sia alle riflessioni indotte dalla crisi economica, sia al conseguente processo di rafforzamento della *governance* delle politiche economiche europee. Efficienza e orientamento ai risultati si devono coniugare con il principio di solidarietà, inteso come un elemento di forza capace di fornire benefici a tutti, sia partecipando agli sforzi aggiuntivi che alcuni territori debbono sostenere per fare fronte a problemi localizzati, ma di interesse comune (come ad esempio l'immigrazione illegale, la tutela ambientale e la lotta ai cambiamenti climatici), sia ponendo attenzione alle parti più vulnerabili e meno sviluppate dell'Unione europea, la cui crescita genera effetti benefici per tutta l'UE.⁶⁵

La Comunicazione propone un bilancio orientato alla realizzazione degli obiettivi della Strategia Europa 2020, i cui tre assi (crescita intelligente, sostenibile e inclusiva) sono presentati come le direttrici fondamentali dell'azione futura dell'Unione e del suo bilancio: il primo asse include ricerca, innovazione e infrastrutture; il secondo la politica energetica, la lotta ai cambiamenti climatici e la PAC, il terzo la politica di coesione, il cui contributo, tuttavia, sostiene l'attuazione

Principi del
bilancio europeo

I tre assi del
bilancio europeo

⁶⁴ GUCE 139, 14.06.2006, pag.15 (dichiarazione n.3)

⁶⁵ "GDP in the EU 25 as a whole is estimated to have been 0.7% higher in 2009 as a result of cohesion policy over the 2000/2006 period – meaning a good return for spending account for less than 0.5% of EU GDP over the same period". COM(2010) 700, Brussels 19.10.2010, "the EU Budget review", pag.6

di Europa 2020 in modo orizzontale, perseguendo contemporaneamente crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Ricerca,
innovazione e
istruzione

A ricerca, innovazione e istruzione viene dato risalto come i più sostenibili motori della crescita economica e della produttività: l'investimento in queste politiche, che ha già visto un notevole incremento nelle prospettive finanziarie 2007-2013, dovrà continuare, ma accompagnato da riforme che assicurino maggiore qualità dei risultati rispetto agli investimenti effettuati, evitando la frammentazione e massimizzando l'effetto leva dei fondi comunitari. Riguardo alle infrastrutture si sottolinea come le infrastrutture transfrontaliere siano uno degli esempi di interventi con i quali l'UE può risolvere i gap e fornire risultati di maggior valore, sopperendo ai fallimenti di mercato che spesso ostacolano la realizzazione di progetti di grande valore aggiunto comunitario. Un sostegno finanziario mirato di livello europeo può aiutare a promuovere l'avvio di questi progetti, che spesso dispiegano a lungo termine il loro grande potenziale commerciale.

Energia

Per quanto riguarda l'energia la Comunicazione suggerisce che trattare queste priorità all'interno di diversi programmi è una soluzione più efficace che prevedere un investimento specifico settoriale su larga scala, a causa della molteplicità di obiettivi e di settori richiamati dai temi della efficienza energetica, del cambiamento climatico e dell'utilizzo di fonti rinnovabili. La riforma della Politica Agricola Comune dovrebbe continuare lungo la strada già delineata nel 2007-2013, accentuando l'attenzione all'ambiente e alla tutela del territorio, continuando il sostegno dello sviluppo rurale all'innovazione e alla competitività del settore agricolo e migliorando la sinergia con altre politiche comunitarie, in particolare con il Quadro strategico comune previsto per la coesione e i Piani Nazionali di Riforma in attuazione di Europa 2020. Il Trattato di Lisbona offre all'Unione europea nuove possibilità di giocare con maggiore robustezza il proprio ruolo di attore globale e questo certamente contribuirà a rafforzare l'efficacia della spesa comunitaria a sostegno delle relazioni esterne dell'UE, che dovranno continuare a sostenere i processi di mitigazione della povertà, rispondere alle situazioni di crisi internazionale, proporre i propri obiettivi in relazione ai cambiamenti climatici, sviluppare relazioni strette ed efficienti con i Paesi del vicinato, assistere i paesi candidati o potenziali candidati nel processo di adesione all'UE.

Politica di coesione

Alla politica di coesione la Comunicazione dedica particolare attenzione, sottolineandone il ruolo di portabandiera degli obiettivi della Strategia Europa 2020 in tutti i territori. La politica di coesione deve perciò continuare a operare in tutte le regioni, seppur concentrando gli sforzi nelle regioni più povere, come stabilisce il Trattato, tenendo conto anche dell'attenzione che occorre portare alle regioni che non hanno ancora completato il loro processo di recupero del ritardo di sviluppo: per queste deve esserci un sistema di sostegno transitorio semplice ed equo che eviti i possibili shock economici dovuti al repentino venire meno del sostegno finanziario. Una ulteriore riforma della politica di coesione è necessaria per massimizzarne il valore aggiunto, attraverso una sistematica concentrazione degli interventi sugli

obiettivi di Europa 2020 e un rafforzamento dell'orientamento ai risultati. A tal fine la Comunicazione suggerisce gli aggiustamenti che occorrerebbe apportare nel sistema attuale, per assicurare un migliore coordinamento tra Europa 2020 e la politica di coesione, attraverso un più chiaro orientamento a livello europeo, un processo negoziale più strategico tra Commissione, Stati membri e partner regionali e locali nella definizione degli strumenti programmatici e un adeguato follow-up dell'attuazione. Maggiore concentrazione e coerenza, un Quadro strategico comune, un Contratto di partenariato per concentrare lo sviluppo e gli investimenti verso i risultati attesi a livello europeo, miglioramento della qualità della spesa, adeguate competenze del capitale umano: questi sono i cardini della riforma che la Comunicazione propone. Su questi elementi la Quinta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale ha costruito le proposte per la programmazione della politica regionale dopo il 2013 (cfr. paragrafo IV.4.2).

Sul versante delle entrate la Comunicazione propone di rivedere il sistema delle risorse proprie, proponendo in alternativa alla risorsa basata sull'IVA una serie di possibili nuove risorse proprie, riducendo allo stesso tempo la quota di risorse proprie basata sul RNL, che nel tempo è diventata dominante, rappresentando oggi circa il 75 per cento del totale e costituendo la ragione per la quale il negoziato sul bilancio dell'UE viene affrontato dagli Stati membri in termini di *juste retour* rispetto al contributo versato da ciascuno, più che in termini di efficacia della spesa. Sempre al fine di rendere il bilancio dell'UE più trasparente ed equo la Comunicazione richiama la necessità di valutare attentamente se anche in futuro sia necessario mantenere il meccanismo delle correzioni, per il quale il Regno Unito ha ottenuto fin dal 1984 il diritto a ottenere un rimborso rispetto al contributo versato al bilancio e altri Paesi hanno ottenuto per il 2007-2013 correzioni ad-hoc. Entrate

Lo scenario aperto dalla Comunicazione sulla revisione del bilancio ha avviato una nuova fase di dibattito tra gli Stati membri, dal quale si possono trarre alcuni elementi che saranno al centro del futuro negoziato: in primo luogo la crisi economica e, ancor più, i più stringenti impegni assunti dagli Stati membri per il rispetto del Patto di stabilità segneranno il negoziato sul bilancio, che non potrà che essere improntato al rigore, in linea con gli sforzi di contenimento e controllo della spesa pubblica affrontati dagli Stati membri⁶⁶. Il dibattito sulla revisione del bilancio

Il desiderio di sviluppare o irrobustire l'intervento comunitario in alcuni settori (ricerca e innovazione, energia, ecc), per avere un bilancio più moderno e in linea con le nuove materie introdotte dal Trattato si scontra con l'esigenza di contenimento della spesa, ma anche con un certo scetticismo da parte degli Stati membri sull'efficacia della gestione centralizzata adottata per queste politiche. E' oggetto, ad esempio, di contrastanti valutazioni l'idea di istituire nuovi Fondi

⁶⁶ In proposito cinque Stati Membri (Germania, Francia, Regno Unito, Paesi Bassi e Finlandia) hanno indirizzato al Presidente Barroso una nota (citata a volte come "Lettera dei Cinque") nella quale chiedono che la dinamica del bilancio, sia in termini di impegni che di spese, venga contenuta, a partire dai livelli che si raggiungeranno nel 2013.

settoriali, in particolare a sostegno della realizzazione delle infrastrutture di interesse europeo.

La PAC rappresenta questa volta una partita molto delicata, sia per il perdurante interesse della Francia a mantenere i finanziamenti e le regole attuali della PAC (che vedono la Francia come primo grande beneficiario degli Aiuti agli agricoltori), sia per le aspettative dei nuovi Stati membri che per la prima volta partecipano a pieno titolo alla negoziazione della politica agricola⁶⁷. In particolare la revisione dei criteri storicamente adottati per l'assegnazione degli Aiuti diretti agli agricoltori, che è necessaria per riequilibrare la distribuzione degli Aiuti tra i diversi Stati membri, potrebbe accentuare l'importanza di criteri, quali la superficie coltivata, che rischiano di penalizzare in particolare l'Italia.

La coesione è ancora una volta oggetto di tensioni e contrasti, andandosi accentuando l'asimmetria dell'intervento dei Fondi strutturali, a causa della progressiva concentrazione delle regioni in ritardo di sviluppo in un numero limitato di Stati, per lo più appartenenti al gruppo dei nuovi Stati membri. In un bilancio segnato da esigenze di contenimento della spesa e dalla logica del *juste retour* la coesione rischia di diventare una variabile di aggiustamento, sulla quale intervenire per perseguire riduzione di spesa senza danneggiare quei Paesi contribuenti netti, come la Germania e la Francia, che non hanno o non avranno più grandi ritorni dalla politica di coesione, mentre mantengono forti interessi su altre politiche, come la PAC. La posizione dell'Italia risulta isolata rispetto agli altri Stati membri, risultando l'unico paese contribuente netto che contemporaneamente è anche grande beneficiario netto della politica di coesione, anche dopo il 2013, restando di fatto invariata l'area delle regioni eleggibili a un futuro obiettivo convergenza⁶⁸.

L'Italia ha portato innanzitutto all'attenzione degli altri Stati membri e della Commissione la insostenibilità di un sistema di definizione dei contributi degli Stati membri iniquo, che penalizza l'Italia rispetto ad altri Stati che hanno un livello di prosperità simile. Appoggio, quindi, a un bilancio improntato al rigore e all'efficacia della spesa, ma equità di trattamento per tutti gli Stati membri attraverso l'abolizione del meccanismo delle compensazioni. In questo contesto l'Italia ha sottolineato il proprio interesse alla continuazione della politica di coesione, in linea con la propria posizione di contribuente netto al bilancio e grande beneficiario di questa politica della quale è tra i maggiori beneficiari: chiedendo, quindi, la continuazione di una politica di coesione che abbia una dotazione finanziaria adeguata a sostenerne l'intervento in tutte le regioni europee, mantenendo l'attuale architettura della politica, con i suoi tre obiettivi (convergenza, competitività regionale e occupazione, cooperazione territoriale europea) e mantenendo i criteri di eleggibilità e di allocazione delle risorse adottati per il 2007-2013, ma allo stesso tempo chiedendo

⁶⁷ La discussione sulle prospettive finanziarie 2007-2013 non riguardò la PAC, per la quale venne definito già nel 2003, prima dell'allargamento ai dodici nuovi Stati membri, il profilo di spesa fino a tutto il 2013.

⁶⁸ Stando ai dati di fonte Eurostat più recenti, riferiti alla media del periodo 2006-2008, l'Italia dovrebbe mantenere anche dopo il 2013 le quattro regioni che attualmente sono eleggibili all'obiettivo convergenza: Campania, Calabria, Puglia e Sicilia, per un totale di più di sedici milioni di abitanti.

una seria riforma del sistema di attuazione, per aumentarne l'efficacia e l'orientamento ai risultati.

La proposta formale di Quadro Finanziario Pluriennale post 2013 è attesa per l'inizio dell'estate 2011 e, a seguire, è atteso il nuovo pacchetto regolamentare per la politica di coesione: il negoziato dovrebbe auspicabilmente concludersi nel 2012, per consentire di predisporre nel 2013 i nuovi strumenti programmatici.

IV.4.2 La riforma della politica di coesione: la Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale

La Commissione Europea ha pubblicato il 9 novembre 2010 la Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, prevista con cadenza triennale dall'art.175 del Trattato. Rispetto alle edizioni precedenti (l'ultima è di giugno 2007) la relazione presenta una lettura molto più ampia e articolata delle tendenze di sviluppo dei territori europei, fornendo una messe rilevante di informazioni che potranno rivelarsi preziose al momento della predisposizione dei nuovi programmi post 2013. Per quanto riguarda in particolare il nostro Paese il documento registra lo stato di difficoltà in cui versa ormai da qualche anno lo sviluppo regionale italiano: alle debolezze che caratterizzano tradizionalmente le regioni in ritardo si sommano, infatti, le difficoltà complessive di crescita del Paese. Si evidenzia sia l'arretramento generalizzato dell'Italia rispetto ai livelli medi di prosperità economica dell'UE, sia la presenza di elevati gap delle regioni italiane, non solo di quelle in ritardo di sviluppo, rispetto ai principali target stabiliti dalla Strategia Europa 2020. Il tema della coesione sociale viene in questa relazione trattato più ampiamente, estendendo in particolare l'analisi degli aspetti di inclusione sociale e qualità della vita, coerentemente con i nuovi contenuti della Strategia Europa 2020: si evidenziano, nel caso dell'Italia, il peso della disoccupazione, in particolare giovanile e femminile, l'esistenza di un'ampia popolazione a rischio di povertà, soprattutto al Sud, e la difficoltà della popolazione delle regioni in ritardo di sviluppo ad accedere ad alcuni servizi essenziali. Infine, per la prima volta, la relazione approfondisce alcuni aspetti della qualità della vita, analizzandoli anche con riferimento al grado di urbanizzazione (aree densamente popolate, aree scarsamente popolate e aree intermedie): si evidenzia, così, la maggiore difficoltà delle aree scarsamente popolate nell'accesso ai servizi e il rilievo maggiore che alcuni aspetti di inclusione sociale assumono nelle aree densamente popolate.

Per la prima volta la relazione contiene anche uno specifico capitolo dedicato all'analisi delle politiche nazionali di investimento, in rapporto alla coesione, che serve a contestualizzare l'azione della politica di coesione nei diversi Stati membri. Ciò in considerazione del dettato dell'art.175 del Trattato, che chiede agli Stati membri, in aggiunta a quanto viene realizzato dalla politica comunitaria, di condurre e coordinare le proprie politiche al fine di perseguire coesione economica, sociale e territoriale e, più nello specifico, della crescente consapevolezza dell'influenza dei

cosiddetti “fattori di contesto” sugli stessi risultati della politica di coesione. Emerge da questa analisi che soltanto in alcuni Paesi, Germania e Francia in particolare, la spesa pubblica per investimenti si è concentrata nelle regioni meno avanzate, contribuendo a rafforzare l’azione volta a colmare i divari regionali. Uno specifico approfondimento è dedicato al caso del Mezzogiorno, nel quale si mette in relazione la scarsa crescita delle regioni del Mezzogiorno alle difficoltà di crescita del Paese. La relazione segnala che le politiche di investimento pubblico nazionale non hanno favorito il Mezzogiorno, diversamente da quanto avvenuto ad esempio in Germania, mentre la crisi economica ha colpito duramente le regioni meridionali, che avranno prevedibilmente più difficoltà a reagire all’impatto della crisi.⁶⁹

Gli orientamenti
della Commissione
per la politica di
coesione post 2013

La parte politicamente più rilevante del documento è costituita dalle conclusioni⁷⁰, che contengono gli orientamenti della Commissione per la politica di coesione dopo il 2013, nel solco di quanto annunciato dalla Comunicazione sulla revisione del bilancio (vedi *supra*). In sintonia con quest’ultima le conclusioni della relazione, pur riprendendo alcuni elementi di continuità con l’attuale quadro, indicano il percorso per una riforma ambiziosa della politica di coesione, fortemente guidata dall’esigenza di rafforzare l’orientamento ai risultati di questa politica. Gli elementi principali della proposta contenuta nel Rapporto riguardano il miglioramento del valore aggiunto, la *governance*, i sistemi di attuazione e l’architettura della politica di coesione.

Valore aggiunto

In merito al miglioramento del valore aggiunto, la Commissione propone i seguenti interventi :

- un rafforzamento della programmazione strategica, articolata secondo un Quadro strategico comune adottato dalla Commissione, che indicherebbe le priorità di investimento e sarebbe riferito ai Fondi Strutturali, al Fondo di coesione e ai Fondi per lo sviluppo rurale e la pesca. Un Contratto di sviluppo e investimento in partenariato, relativo alla politica di coesione da attuare in ciascuno Stato membro (lasciando la facoltà ai singoli Stati membri di estenderlo anche ad altre politiche, in particolare quelle considerate dal Quadro strategico comune), dovrebbe discendere dal Quadro strategico comune e, riflettendo anche la coerenza con la strategia di sviluppo delineata nel Programma nazionale di riforma, espletare un chiaro impegno di ciascun Paese nei riguardi dei risultati da conseguire, indicando le priorità di investimento, le risorse allocate, le condizionalità da rispettare, i risultati attesi e i target da raggiungere. Corollario importante di questo rafforzamento di carattere strategico è il miglioramento delle attività di valutazione e dei metodi valutativi, con un più incisivo ruolo della valutazione ex-ante a supporto della definizione dei programmi e il ricorso

⁶⁹ “Si può argomentare che il problema è tanto un problema dell’intera Italia, quanto un problema del Mezzogiorno”, Quinta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, pag. 161

⁷⁰ Comunicazione COM (2010) 642 del 9.11.2010 “Conclusioni del quinto rapporto sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione

alle valutazioni di impatto, nel quadro dell'orientamento ai risultati della politica di coesione;

- un'accresciuta concentrazione tematica che traduca l'esigenza di indirizzare gli interventi su priorità in linea con la Strategia Europa 2020 negli specifici contesti regionali;
- l'introduzione di condizionalità volte a migliorare l'efficacia degli investimenti, per garantire la presenza dei requisiti necessari per assicurare l'efficacia degli investimenti. In questo stesso contesto la Commissione propone anche la possibilità di sanzioni (nella forma di sospensioni o cancellazioni di stanziamenti) nell'ambito della politica di coesione, in caso di non conformità con gli obblighi assunti nel quadro del Patto di stabilità e crescita. La relazione richiama anche la necessità di una revisione del metodo di calcolo dell'addizionalità delle risorse comunitarie, che resta confermato come principio fondamentale della politica di coesione, al fine di rendere più intellegibili il legame tra gli impegni assunti su questo fronte e quelli previsti nei Programmi di stabilità. Viene infine avanzata la proposta di una riserva sui fondi per la coesione destinata a premiare i migliori risultati conseguiti, a livello dell'intera UE, nel conseguimento dei target della strategia Europa 2020 e i correlati obiettivi nazionali;
- un più ampio ricorso agli strumenti di ingegneria finanziaria al fine di rafforzare l'effetto moltiplicatore e la sostenibilità nel tempo degli investimenti, oltre che intensificare le possibilità di partnership con il settore privato.

Con riferimento alla *governance* della coesione, la Commissione ha richiamato la novità rappresentata dall'introduzione, con il nuovo Trattato, della coesione territoriale, che richiede di considerare nei futuri programmi questa nuova dimensione della politica di coesione, con riferimento, in particolare: alla necessità di sviluppare un'agenda urbana ambiziosa, alla possibilità di programmare con un approccio per aree funzionali, che possono trascendere i confini amministrativi; alla importanza di tenere conto in modo più accurato di alcune specificità geografiche; alle potenzialità delle strategie macroregionali. In relazione a queste ultime la Commissione sottolinea l'esigenza di una valutazione complessiva di quelle in corso e della disponibilità di risorse, ricordando l'importanza di interventi integrati focalizzati su questioni-chiave per lo sviluppo delle aree interessate. Governance

In tema di sistemi di attuazione, vengono trattate quattro aree nelle quali sono necessari cambiamenti: la gestione finanziaria, per la quale si fa riferimento alla revisione in corso del Regolamento; la riduzione del carico amministrativo, per la quale si suggerisce di continuare nella semplificazione già avviata nel 2007-2013 e di perseguire un migliore allineamento delle regole di utilizzo dei diversi fondi; la disciplina finanziaria, con il mantenimento della regola del disimpegno automatico, anche se con una possibile deroga per il primo anno di programmazione; i sistemi di controllo, che dovrebbero garantire allo stesso tempo garanzia sulla robustezza dei sistemi, ma anche maggiore attenzione al controllo di qualità. L'aspetto più critico

riguarda le revisione del Regolamento finanziario, che potrebbe generare impatti di portata rilevante sulla politica di coesione, qualora prevalesse l'idea di favorire l'allineamento della politica di coesione a un sistema di gestione finanziaria che risponda alle esigenze di chiusura annuale del bilancio comunitario, trascurando la specificità della politica di coesione e del suo impianto programmatico e di attuazione pluriennale.

Per quanto riguarda, infine, l'architettura della politica di coesione, la Commissione propone uno schema nel quale viene innanzitutto ribadito il ruolo della politica di coesione come politica di sviluppo che deve operare in tutte le regioni, pur nel quadro della maggiore concentrazione delle risorse nelle regioni in ritardo di sviluppo, conformemente alle disposizioni del Trattato. Si propone, inoltre, di istituire una nuova categoria intermedia di regioni, che interesserebbe una fascia di regioni con un livello di reddito pro capite superiore al 75 per cento della media comunitaria, ma comunque inferiore ad altra soglia da stabilire (presumibilmente il 90 per cento). Si propone inoltre una maggiore visibilità e certezza delle allocazioni finanziarie per il Fondo Sociale Europeo, in considerazione del suo contributo al conseguimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020.

Le conclusioni della Quinta relazione sono state oggetto di un'ampia consultazione pubblica, nonché di confronto politico nella Riunione Ministeriale Informale dei Ministri responsabili per la politica di coesione, che si è tenuta a Liegi il 22 e 23 novembre. In quell'occasione gli Stati membri hanno chiesto di approfondire il confronto tecnico-amministrativo su alcuni punti salienti della riforma, in particolare per quanto riguarda il tema delle condizionalità, per esaminare il quale è stato chiesto alla Commissione europea di istituire un'apposita Task-force, composta da rappresentanti degli Stati membri e delle Istituzioni europee. Il Forum sulla coesione, che ha avuto luogo a Bruxelles alla fine di gennaio 2011 ha permesso un primo confronto allargato tra la Commissione e i principali *stakeholder* coinvolti nell'attuazione della politica di coesione.

L'Italia ha partecipato alla consultazione pubblica⁷¹ e al dibattito politico, esprimendo una posizione di forte appoggio alla proposta della Commissione, considerata come un'ottima base di partenza per definire un'efficace riforma della politica di coesione, volta a conciliare rigore e sviluppo, come è ormai indispensabile nel quadro attuale. Due sono gli aspetti che l'Italia ha trovato particolarmente innovativi e da sostenere fortemente: il rafforzamento dell'orientamento ai risultati, sostenuto da un irrobustimento delle attività di valutazione e dalla capacità di definire ex-ante indicatori e target di risultato misurabili, legati direttamente alla policy; l'introduzione di specifiche condizionalità ex-ante, strettamente legate all'efficacia degli investimenti e tali da assicurare già dall'inizio della programmazione la sussistenza di tutti quei requisiti - di carattere regolatorio,

⁷¹ Il testo del contributo italiano e di tutte le altre risposte alla consultazione pubblica è consultabile all'indirizzo Internet http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/answers_en.cfm

progettuale e pianificatorio, istituzionale, ecc - necessari per attuare con rapidità ed efficacia gli investimenti previsti. Sulle condizionalità, in particolare, l'Italia ha attivamente contribuito al confronto che si è sviluppato a livello europeo, principalmente nell'ambito della Task force sopracitata, sottolineando: la loro necessità e opportunità delle condizionalità, al fine di garantire sia i Paesi beneficiari che i Paesi contribuenti netti della bontà e dell'efficacia degli investimenti; la necessità che esse siano ben definite, mirate, verificabili, riferite solo ad aspetti legati direttamente all'efficacia degli investimenti della politica di coesione; le opportunità legate al loro utilizzo ai fini della anticipazione delle azioni necessarie a gestire e rimuovere gli ostacoli che possono emergere durante la possibilità che mobilitino anche quei soggetti, diversi dalle Amministrazioni titolari dei programmi operativi, ma la cui azione fosse tuttavia indispensabile per conseguire gli obiettivi dei programmi stessi. Questi concetti sono stati sviluppati e sistematizzati in un ampio documento elaborato congiuntamente dall'Italia e dalla Polonia, quale contributo concreto al dibattito. Sono stati infatti illustrati alcuni esempi concreti di applicazione di specifiche condizionalità nel campo della ricerca, dell'ambiente (acqua e rifiuti), dei trasporti, dell'istruzione e formazione.

In questo contesto è anche stata ribadita la necessità di evitare interpretazioni improprie del concetto di condizionalità, chiarendo la sostanziale differenza tra condizionalità ex-ante, di supporto alla efficacia della politica di coesione e sanzioni legate al mancato rispetto dei vincoli posti dal Patto di stabilità, che perseguono ben altri obiettivi, così come la distinzione tra le condizionalità ex-ante e le cosiddette condizionalità strutturali, volte a supportare l'attuazione delle riforme previste dai Piani di Riforma Nazionali e per ciò stesso finalizzate anch'esse ad altri obiettivi e, infine, la distinzione tra condizionalità ex-ante e meccanismi di premialità che incentivano l'efficienza nell'attuazione dei programmi (per la trattazione del concetto di condizionalità nell'ambito della nuova programmazione si veda anche il cap. V del presente Rapporto).

L'Italia si è dichiarata a favore della concentrazione degli interventi su un numero limitato di priorità tematiche in linea con la Strategia Europa 2020 e del rafforzamento strategico con l'adozione di un Quadro strategico Comune e del Contratto di sviluppo e investimento, quali elementi fondanti di un approccio strategico rafforzato; si è dichiarata al contrario non convinta della necessità di introdurre una categoria intermedia di regioni nella architettura della politica di coesione.

Un elemento che ha, infine, contraddistinto il contributo dell'Italia al dibattito rispetto agli altri Stati membri è stato l'accento posto sulla necessità di assicurare alla politica di coesione il sostegno di un dibattito politico robusto, che ne irrobustisca il ruolo e l'efficacia di intervento e di trovare a questo dibattito politico un luogo adeguato, come sarebbe una formazione stabile del Consiglio dedicata alla politica di coesione.

Mentre l'Italia ha dichiarato esplicitamente la necessità di una riforma ambiziosa della politica di coesione, sulla quale si è impegnata ad assicurare il proprio sostegno, nel corso del dibattito sono emerse resistenze da parte di diversi Stati membri ad accettare una riforma del genere, in favore del mantenimento dello status quo e di una accezione della politica di coesione che privilegia l'aspetto redistributivo e non quello di politica di sviluppo. La Commissione cristallizzerà gli esiti del dibattito nella proposta di nuovo pacchetto regolamentare, che dovrebbe essere immediatamente seguita dalla bozza di Quadro strategico comune, che potrà immediatamente orientare la fase di costruzione dei nuovi strumenti programmatici (Contratto e programmi). Auspicabilmente il negoziato dovrebbe chiudersi nel 2012, al fine di consentire un tempestivo avvio dell'attuazione del prossimo periodo di programmazione, già a partire dal 1° gennaio 2014.