

La politica di coesione 2014-2020: differenze rispetto al periodo precedente

di

Mara Giua, Dip. Economia e Centro Rossi-Doria – Università Roma Tre

Con l'obiettivo di ridurre le disparità di sviluppo fra le regioni e uguagliare le opportunità socio-economiche dei cittadini, la politica di coesione rappresenta uno strumento prioritario per l'intervento pubblico nelle aree più svantaggiate d'Europa. In Italia, già a partire dai primi anni '90, essa si è qualificata come principale politica per lo sviluppo locale e il rafforzamento della coesione sociale ed economica tra territori. Nel periodo di programmazione attuale (2014-2020), gli investimenti pubblici dedicati alla politica di coesione nel nostro Paese valgono in totale 132,8 miliardi di euro. Circa l'80 per cento delle risorse sono indirizzate alle otto regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia), tra cui Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia sono classificate come 'Regioni meno sviluppate' nel contesto della politica di coesione comunitaria, in quanto presentano un livello di PIL pro-capite medio inferiore al 75 per cento di quello europeo. I Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) che contribuiscono al finanziamento della politica sono il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). A questi si aggiungono le risorse nazionali del cofinanziamento obbligatorio, del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) e del Piano d'azione per la coesione (PAC).

Riflettendo l'evoluzione delle teorie economiche di riferimento e dei paradigmi di politica regionale che ne derivano (OECD, 2009), disegno, implementazione e attuazione della politica di coesione si modificano nel tempo e con il susseguirsi dei periodi pluriennali di programmazione. Nel 2014-2020 gli obiettivi dell'intervento da attuare sul territorio italiano sono la ricerca, lo sviluppo delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione, la competitività d'impresa, l'innovazione, la sostenibilità ambientale, le infrastrutture di trasporto, la promozione dell'occupazione e dell'inclusione sociale, l'istruzione e la formazione, il rafforzamento della Pubblica Amministrazione (Commissione Europea, 2014). Questo articolo esamina quali progetti si stanno attuando per perseguirli e come si caratterizza la composizione tematica dell'attuazione 2014-2020 rispetto a quella del 2007-2013.

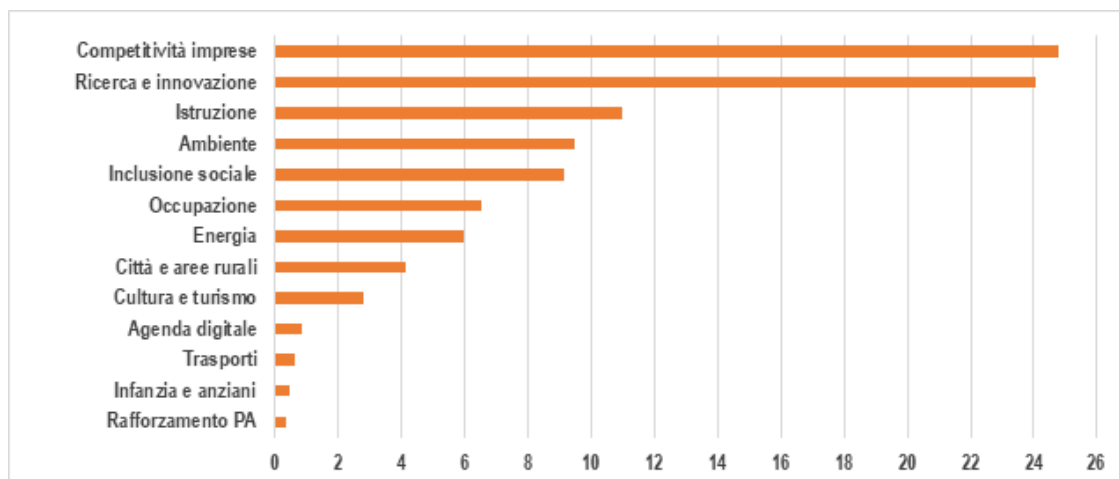
(i) Una vista sull'attuazione del ciclo 2014-2020

Un'analisi dell'attuazione della politica di coesione 2014-2020 a livello di singoli interventi finanziati non è ancora possibile, in quanto i relativi dati sui progetti non sono ancora disponibili (lo diverranno nel portale OpenCoesione una volta presenti nel

Sistema di monitoraggio unitario nazionale¹). Tuttavia, una prima indagine dell'attuazione 2014-2020 si può fare analizzando gli avvisi pubblici promulgati dai Programmi e mediante i quali si attivano i singoli progetti sul territorio, destinati alla variegata platea di beneficiari della politica di coesione (cittadini, imprese, enti pubblici e privati, scuole, organizzazioni, consorzi, segmenti specifici di popolazione)².

I finanziamenti attivati dai Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi SIE (Programmi Regionali (POR) e Nazionali (PON)) con avvisi pubblici (i.e. opportunità di finanziamento così come definite dalla Commissione Europea³) nei primi tre anni del 2014-2020 valgono circa 10 miliardi di euro (dati aggiornati a dicembre 2017, OpenCoesione). La maggior parte di essi è associata a uno specifico obiettivo. In particolare, se si considera una classificazione per temi, la composizione dell'intervento 2014-2020 in attuazione è quella raffigurata in Figura 1: quasi il 50 per cento del valore delle opportunità di finanziamento finora attivato è indirizzato alla Competitività delle imprese e alla Ricerca e innovazione⁴.

Figura 1: Composizione tematica delle opportunità di finanziamento 2014-2020



Fonte: Elaborazioni su dati OpenCoesione relativi al periodo 2014-2020: www.opencoessione.gov.it/opportunita_2014_2020/. Il grafico rappresenta le quote percentuali per temi sintetici delle opportunità di finanziamento 2014-2020 attivate nei Programmi cofinanziati dai Fondi SIE fino a Dicembre 2017.

¹ www.opencoessione.gov.it è il portale unico nazionale dove vengono pubblicati i dati e le informazioni sulle operazioni e sui beneficiari dei progetti cofinanziati dai Fondi SIE. “Sul portale OpenCoesione, non appena disponibili i dati del Sistema di monitoraggio unitario 2014-2020 gestito dalla Ragioneria Generale dello Stato e alimentato dalle diverse Amministrazioni titolari di Piani e Programmi, viene pubblicato un set di informazioni per singolo progetto che rappresenta una significativa evoluzione delle variabili già disponibili per il ciclo 2007-2013” (fonte: OpenCoesione).

² Sono escluse le risorse associate ai progetti individuati con selezione diretta nei Programmi e le risorse attivate dai Programmi mediante bandi di gara (che saranno invece considerabili una volta disponibili i dati sui progetti in attuazione).

³ Regolamento UE 1303/2013 del 17 dicembre 2013.

⁴ cfr. <http://www.opencoessione.gov.it/faq/#come-vengono-classificati-i-progetti-nei-13-temi-sintetici-di-opencoessione>.

(ii) Continuità e discontinuità rispetto all'attuazione 2007-2013

I progetti finanziati nel periodo 2007-2013 sono quasi 1 milione e un quarto del loro costo complessivo è stato dedicato ai Trasporti (dati di monitoraggio 2007-2013 aggiornati al 30 giugno 2017, OpenCoesione).

Per ottenere un insieme dell'attuazione 2007-2013 confrontabile con quello considerato per il 2014-2020 il focus deve essere ristretto ai progetti attuati nei Programmi Operativi mediante procedura di avviso pubblico negli anni 2007-2010⁵, così che in entrambi i casi si possa considerare l'intervento della politica di coesione nei primi tre anni del periodo e attraverso la specifica procedura di attivazione che origina le opportunità di finanziamento.

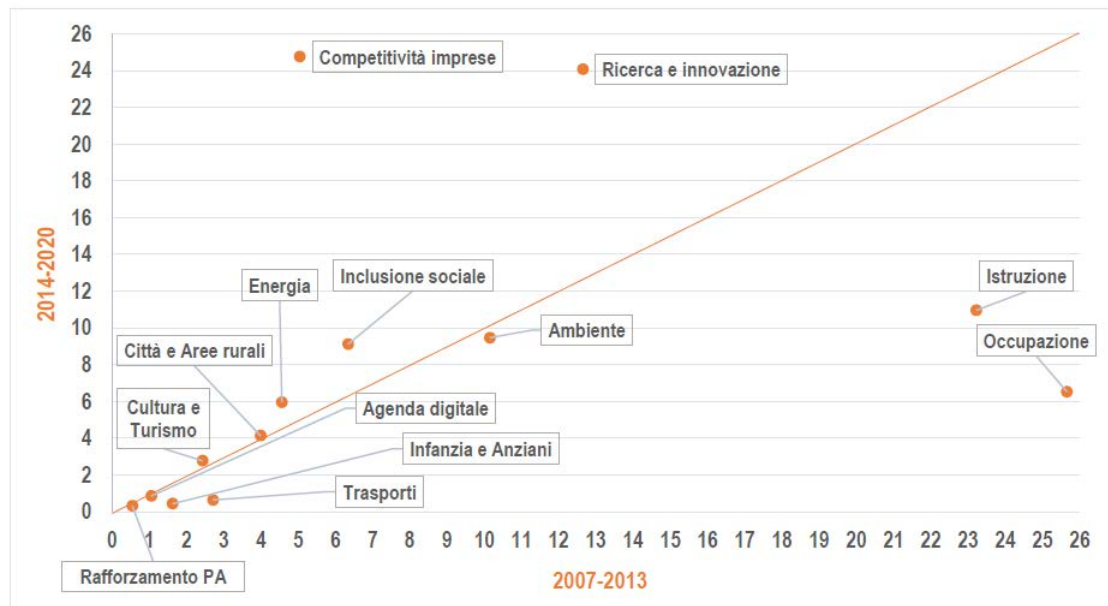
La Figura 2 rappresenta come è cambiata la composizione tematica dell'attuazione della politica di coesione nei due periodi con riferimento ai due insiemi 'rappresentativi' 2007-2013 e 2014-2020. In generale, in entrambi i periodi il 50 per cento del finanziamento si concentra in due dei 13 temi di *policy*: Occupazione e Istruzione nel 2007-2013; Competitività imprese e Ricerca e Innovazione nel 2014-2020. Per individuare come è cambiata la rilevanza dei singoli temi è sufficiente analizzare il grafico che mette in relazione la quota di finanziamenti relativi a ciascun tema nei primi tre anni del ciclo di programmazione 2014-2020 con il corrispondente periodo del ciclo 2007-2013 (Figura 2): i temi che si collocano al di sopra della bisettrice sono quelli che nel 2014-2020 hanno guadagnato rilevanza; quest'ultima è rimasta invariata per i temi che si collocano sulla bisettrice e si è ridotta per quelli che si collocano al di sotto di essa.

Nello specifico, gli interventi a favore della Competitività delle imprese, che appaiono prioritari nell'insieme 2014-2020 qui considerato, rappresentavano appena il 5 per cento nel corrispondente insieme 2007-2013. A guadagnare importanza rispetto al periodo precedente sono anche i temi Ricerca e innovazione e Inclusione sociale, che attualmente pesano per circa il 24 e il 10 per cento. Infine, anche gli interventi nel campo dell'Energia, della Cultura e del turismo e delle Città e aree rurali hanno nel 2014-2020 un peso maggiore che nel 2007-2013.

Dall'altra parte, nell'insieme 2014-2020 qui considerato, il tema che in termini relativi perde la rilevanza maggiore è quello dei Trasporti: nel 2014-2020 la quota associata a questi interventi è del 75 per cento inferiore rispetto a quella dell'insieme 2007-2013, con un peso relativo quasi azzerato. Perdono rilevanza anche gli interventi per l'Occupazione, per l'Istruzione e per l'Infanzia e gli Anziani. È d'altronde possibile che questi ultimi siano diventati specifici obiettivi della programmazione nazionale, consolidatisi solo negli ultimi anni (ad esempio 'Servizi di cura all'infanzia e agli anziani non autosufficienti' è un Programma del PAC e 'aumentare i servizi di cura alla persona alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro' è uno degli Obiettivi di Servizio finanziati prioritariamente dal FSC). Infine, pur conservando (circa) lo stesso spazio del 2007-2013, subiscono una variazione relativa negativa anche i temi Ambiente, Agenda digitale e Rafforzamento della Pubblica Amministrazione.

⁵ cfr. 'DESCR_TIPO_PROCED_ATTIVAZIONE' e 'DATA_EFFETTIVA_BANDO_PROC_ATTIV' nei metadati OpenCoesione: http://opencoesione.gov.it/opendata/metadati_OC_2007_2013.xls.

Figura 2: La composizione tematica dell'intervento: 2014-2020 e 2007-2013



Fonte: Elaborazioni su dati OpenCoesione. Il grafico rappresenta le quote percentuali per temi sintetici del finanziamento associato agli insiemi rappresentativi dell'attuazione dei periodi 2007-2013 (progetti in attuazione) e 2014-2020 (opportunità di finanziamento).

Analisi più complete sono auspicabili una volta disponibili i dati sui progetti 2014-2020. Intanto, le evidenze che emergono dal confronto qui proposto sono di un profondo cambiamento nella composizione tematica delle due attuazioni. In particolare, il 2014-2020 dedica relativamente meno risorse a Trasporti e Occupazione e più a Competitività e Innovazione. Il movimento è in linea con la tendenza che va caratterizzando il progressivo ridisegno della politica di coesione nel lungo periodo (Commissione Europea, 2017), che riflette sia il ruolo controverso che gli investimenti in infrastrutture di trasporto possono avere proprio nell'ambito di politiche regionali in contesti territoriali svantaggiati (Crescenzi, Di Cataldo e Rodríguez-Pose, 2016) che l'evoluzione dei modelli economici di sviluppo locale integrato (Pike, Rodríguez-Pose e Tomaney, 2010): nel mondo globale la competitività delle imprese, delle città e delle regioni si basa sull'efficienza dinamica associata a innovazione e creatività, internazionalizzazione e posizionamento nelle catene globali del valore, prossimità relazionali, informazione e flussi di conoscenza, e non solo all'accumulazione indifferenziata di capitale fisico e lavoro intesi come fattori della produzione in un'ottica di convergenza.

Riferimenti Bibliografici

Commissione Europea (2014), Accordo di Partenariato Italia 2014-2020, approvato con Decisione di Esecuzione della Commissione n. 8021 del 29 Ottobre 2014. Bruxelles, 2014.

Commissione Europea (2017), My Region, My Europe, Our Future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion, Bruxelles, 2017.

- Crescenzi, R., Di Cataldo, M. e Rodríguez-Pose, A. (2016), Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment in European regions, *Journal of Regional Science*, 56, 4, 555–582.
- OECD (2009): *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, Paris.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A. e Tomaney, J. (2010), *Handbook of Local and Regional Development*, London: Routledge.