

La programmazione dei fondi europei 2021-2027

Emergenze e nuove priorità

A cura di Raffaella Coletti
e Andrea Filippetti



Coordinamento redazionale: Davide Madeddu

Autori:

Erblin Berisha

Raffaella Coletti

Pierluigi Coppola

Giancarlo Cotella

Andrea Filippetti

Elena Paglialunga

Raffaele Spallone

Anna Teselli

Gaetano Vecchione

Isbn: 9.791.254.833.889

Tutti i contenuti (testi, immagini, grafica, layout ecc.) presenti in questo volume appartengono ai rispettivi proprietari

I contenuti riportati in questo volume sono redatti con la massima cura/diligenza, e sottoposti a un accurato controllo. Il Sole 24 ORE tuttavia, declina ogni responsabilità, diretta e indiretta, nei confronti degli utenti e in generale di qualsiasi terzo, per eventuali imprecisioni, errori, omissioni, danni (diretti, indiretti, conseguenti, punibili e sanzionabili) derivanti dai suddetti contenuti.

Copyright © 2023 Il Sole 24 ORE - Tutti i diritti riservati.

È proibita la riproduzione, anche parziale, in ogni forma o mezzo, senza espresso permesso scritto

INDICE

- PAG
- 4. Introduzione**
di Raffaella Coletti e Andrea Filippetti
 - 9. A che cosa serve e come potrebbe cambiare la politica di coesione europea**
di Raffaella Coletti
 - 12. La politica di coesione sotto osservazione**
di Gaetano Vecchione
 - 15. Aiuti di stato, politica di coesione e Pnrr: (ri)pensare la politica industriale**
di Raffaele Spallone e Andrea Filippetti
 - 18. L'innovazione finanziata dalla politica di coesione europea: le strategie di specializzazione intelligente**
di Andrea Filippetti
 - 21. La transizione verso un'Europa più verde e il ruolo della politica di coesione europea**
di Elena Paglialunga
 - 24. Coesione e reti di trasporto europee: quale ruolo per l'Italia nei Balcani Occidentali?**
di Pierluigi Coppola
 - 27. Fondi europei ad alto impatto sociale: l'attivazione del dialogo sociale come fattore abilitante**
di Anna Teselli
 - 32. Strategie integrate, coalizioni e fondi: nuove opportunità per i territori**
di Giancarlo Cotella e Erblin Berisha
 - 35. Gli autori**

Una panoramica
dello stato dell'arte
della politica
di coesione
2021-2027
in Italia, attraverso
approfondimenti
curati da
accademici
e operatori.
Focus anche
su Pnrr, aiuti
e capacità
di gestione
dei fondi

INTRODUZIONE

Raffaella Coletti e Andrea Filippetti

Questo volume raccoglie, in alcuni casi in formato esteso, gli otto contributi elaborati dai partecipanti ad *EU Talks*, una serie di dirette di approfondimento sulla politica di coesione e sui fondi strutturali europei curate in collaborazione da CNR ISSIRFA e Il Sole 24 Ore e trasmesse in diretta Instagram tra marzo e giugno 2023. La pubblicazione del volume cade in un momento cruciale per la programmazione della politica di coesione europea, in termini di obiettivi, strategie e sistema di *governance*. La partenza del periodo di programmazione 2021-2027 è di fatto venuta a coincidere con la programmazione e la realizzazione degli obiettivi del Pnrr legato al Next Generation EU, generando un vivace dibattito in sede accademica, politica e nell'opinione pubblica. La sfida è stata duplice: da un lato rilanciare la politica di coesione sulla scorta dei successi e degli insuccessi che hanno caratterizzato la programmazione precedente (2014-2020); dall'altro, far partire rapidamente le progettualità del Pnrr in virtù dei nuovi meccanismi di finanziamento, legati in maniera molto più diretta al raggiungimento degli obiettivi rispetto alla politica di coesione.

Le complessità legate all'avvio parallelo delle progettualità della politica di coesione e del Pnrr sono ulteriormente esacerbate da una realtà che costringe i governi a rivedere rapidamente piani e priorità, in funzione di nuove esigenze che si manifestano sempre più spesso sotto forma di crisi radicali. A seguito della pandemia, ad esempio, l'Italia (e non solo) ha operato una vasta

operazione di riassegnazione dei fondi della politica di coesione per mitigarne gli effetti avversi. Le Regioni, in particolare quelle meridionali, hanno attuato una significativa riassegnazione verso politiche di sostegno immediato alle famiglie in difficoltà e ai settori produttivi in sofferenza. Le Regioni meridionali sono le principali beneficiarie dei fondi della politica di coesione in Italia e ne ricevono per definizione una quota significativamente maggiore rispetto alle Regioni del centro e del nord, sulla base del loro reddito pro-capite; quando è scoppiata la crisi pandemica, in coda al periodo di programmazione 2014-2020, alcune di loro dovevano ancora impegnare quote ingenti di risorse. Se la riassegnazione operata nel 2020 ha consentito di alleviare l'impatto drammatico della crisi pandemica, bisogna sottolineare però che ha anche distolto i fondi dagli obiettivi per cui erano stati destinati: obiettivi di sviluppo di lungo termine, che necessitano di un quadro di investimenti programmati e coerenti.

L'aggressione russa ai danni dell'Ucraina ha complicato ulteriormente il quadro delle politiche di sviluppo, richiedendo con forza l'esigenza di ridurre la dipendenza energetica dalla Russia. Questa nuova crisi è stata affrontata dall'Ue anche come un'opportunità di aumentare la quota di energie pulite, così come richiesto dal Green Deal europeo. Il risultato è stato un nuovo programma, REpowerEU, lanciato nel 2022 con il fine immediato di ridurre la dipendenza dalle fonti di energia fossili provenienti dalla Russia, e più in generale di diversificare le fonti energetiche europee ed incrementare la quota proveniente da fonti rinnovabili. Attualmente il governo sta negoziando con la Commissione la possibilità di dirottare progetti inizialmente allegati al Pnrr verso il nuovo programma.

Questo lo scenario economico-politico in cui si innesta l'avvio del nuovo ciclo di programmazione europea 2021-2027. È importante ribadire l'obiettivo, e la ragione d'essere, della politica di coesione stessa, che è quella di ridurre le disuguaglianze tra territori (e non tra i Paesi membri) europei. La politica di coesione nasce pertanto con l'intento di rappresentare non una politica di mera redistribuzione dei redditi. Quest'ultima, infatti, non avviene all'interno dell'Europa, mancando un vero bilancio federale. La coesione intende invece essere una politica di sviluppo locale che, finanziando progetti nelle Regioni meno avanzate della Ue,

aumenti il tasso di crescita di queste ultime in modo da ridurre le differenze di reddito pro-capite rispetto alle Regioni più ricche. Detto in altri termini, l'obiettivo prioritario e dominante della politica di coesione è la convergenza economica.

Nel tempo il dibattito sulla politica di coesione, sulle teorie economiche di riferimento, sulle strategie da implementare e sui meccanismi di realizzazione, ha risentito gioco forza della più generale impostazione di strategia politica dell'Unione europea. Nella fase 2014-2020, l'obiettivo guida era rendere l'Ue l'economia più *smart* e innovativa del mondo. L'enfasi pertanto ricadeva sulla capacità trasformativa delle attività di ricerca e innovazione, che dovevano rendere i settori produttivi più innovativi, produttivi e quindi più competitivi. Di qui l'enfasi sulle Strategie di Specializzazione Intelligente (S3). Con la programmazione 2021-2027 la politica di coesione entra in una nuova fase, caratterizzata da un impegno senza precedenti intrapreso dalla Ue verso un processo di trasformazione dell'intero sistema economico. L'obiettivo guida è la transizione verso una economia sostenibile dal punto di vista ambientale, a cominciare dagli obiettivi del *Green Deal* e il relativo Piano *Fit for 55*, la strategia europea per raggiungere la riduzione di gas serra netti di almeno 55% entro il 2030. Nel nuovo ciclo di programmazione, dunque, l'innovazione resta una protagonista, ma la direzione del cambiamento è orientata verso i nuovi obiettivi di transizione verde e transizione digitale.

Se le priorità fissate dal *Green Deal* hanno dato direttamente una nuova impronta alle politiche di coesione, ci sono almeno altre due circostanze da considerare, che entrano in relazione importante con gli obiettivi della coesione.

La prima circostanza è la nascita di una vera e propria politica industriale europea. Dopo decenni in cui l'espressione stessa – politica industriale – era tabù nei corridoi di Bruxelles, la Ue sta entrando decisamente in una nuova era. Anche in questo caso è la realtà a dettare la necessità di rivedere, rapidamente, l'opportunità di mettere in campo delle politiche industriali per far fronte agli imponenti sforzi delle altre aree regionali, segnatamente gli Stati Uniti e la Cina, nonché ad un mutato orizzonte della globalizzazione. Su quest'ultima si riaffaccia con prepotenza la geopolitica. Nozioni come catene globali del valore, fine della ge-

ografia, multilateralismo si vanno rapidamente sostituendo con regionalizzazione delle catene di fornitura, resilienza e *de-risking*. Detto in altre parole, si torna ad uno stadio in cui occorre (ri)guadagnare una capacità autonoma nelle tecnologie strategiche per la crescita economica, nonché per la sicurezza nazionale ed europea. Conseguentemente, con una (a tratti imbarazzante) rapidità l'Unione europea ha accantonato ogni forma di scetticismo rispetto alle politiche industriali, nella forma di sostegno diretto (verticale) verso settori e/o tecnologie considerate di importanza strategica. Tali politiche, che nei decenni scorsi sono state in larga parte vietate dalla regolamentazione sugli aiuti di stato, e bandite dal dibattito a Bruxelles, sono state non solamente riabilitate di recente, ma molti paesi spingono per una loro ulteriore accelerazione.

In che misura la nuova politica industriale europea entra in relazione con la politica di coesione? Gli interventi di politica industriale potrebbero avere impatti, anche significativi, sull'obiettivo principale della politica di coesione, che è quello di ridurre le disparità territoriali. Sostenendo specifici settori potrebbero avvantaggiare territori già competitivamente più avanzati ai danni di quelli più fragili, esacerbando, anziché ridurre gli squilibri territoriali. Stupisce, all'interno della crescente documentazione di politica industriale, l'assenza di riferimenti alla coesione in generale, nonché la mancanza di discussione nel rapporto tra le due aree di *policy*.

La seconda circostanza, parzialmente legata alla prima, è il ritorno nel dibattito e nella pratica di modelli di gestione centralizzati degli interventi. Sin dalla sua prima formulazione del 1989, la politica di coesione ha individuato le Regioni come oggetto principale di intervento e, in alcuni Stati Membri (tra cui l'Italia), a questo è corrisposta una significativa responsabilità regionale anche in termini di programmazione, gestione e attuazione degli interventi. La politica industriale e i fondi del Pnrr rispondono, viceversa, a logiche e modelli di intervento sostanzialmente centralizzati. Il coordinamento tra i diversi ambiti di *policy*, ma anche la permanenza di problematiche di sviluppo nel Mezzogiorno, hanno stimolato in Italia un dibattito sulla gestione della politica di coesione, sulla cui base il Ministro Fitto ha ad esempio stabilito nel 2023 la chiusura dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e

avviato una interlocuzione con la commissaria Ue a Coesione e riforme Elisa Ferreira.

A questo si aggiunge la recente proposta del Governo di rendere complementari le diverse fonti di finanziamento europee, prevedendo l'utilizzo dei fondi europei per la coesione a copertura delle misure escluse dal Pnrr e di quelle introdotte in RePowerEU. L'obiettivo è quello di incrementare le chances di successo grazie all'orizzonte temporale più ampio previsto nel caso della coesione.

Al momento, quindi, si registra una sorta di 'competizione' tra i due modelli di *governance*, quello *bottom-up* della coesione, e quello *top-down* relativo al Pnrr. Un successo del Pnrr, in termini di efficienza ed efficacia nella spesa dei fondi, avrà molto probabilmente ripercussioni anche nell'assetto di *governance* della politica di coesione.

Per tutte queste ragioni, il periodo di programmazione 2021-2027 si preannuncia particolarmente impegnativo, ma anche stimolante. Mentre a Bruxelles è già iniziata la discussione su cosa sarà della politica di coesione dopo il 2027, gli Stati Membri e le Regioni europee sono chiamate a mettere in atto strategie che consentano loro di sfruttare appieno le opportunità che i fondi strutturali offrono, per affrontare le diverse sfide poste dalla contemporaneità.

Il volume si propone dunque di offrire una panoramica dello stato dell'arte della politica di coesione 2021-2027 in Italia, attraverso approfondimenti curati da accademici e operatori. I primi tre articoli introducono il contesto e i nodi centrali di questa programmazione: quali sono gli obiettivi principali, quali i principali vincoli (tra i quali spicca il problema della capacità di gestione dei fondi), quale la relazione con il Pnrr e gli aiuti di stato. I cinque capitoli successivi sono dedicati rispettivamente ai cinque obiettivi di *policy* di questa programmazione (innovazione, transizione verde, connettività, dimensione sociale, progettazione integrata), delineandone le principali sfide e opportunità in particolare nel nostro Paese. Comprendere quali siano le prove che ci attendono e quali gli strumenti a disposizione è particolarmente importante, per poter monitorare gli impegni e le risposte messe in campo, e valutare l'adeguatezza di quella che rimane la più importante politica di investimento dell'Unione europea.

A CHE COSA SERVE E COME POTREBBE CAMBIARE LA POLITICA DI COESIONE EUROPEA

Obiettivo della politica di coesione è la riduzione delle disparità tra le Regioni degli Stati membri. Tra i principali beneficiari dell'intervento figura il Mezzogiorno italiano

Raffaella Coletti

La politica di coesione, sostenuta dai fondi strutturali, è la principale politica di investimento dell'Unione europea, mirata alla coesione economica, sociale e territoriale e dunque alla riduzione delle disparità tra le Regioni degli Stati membri. Formulata in previsione della creazione del mercato unico, la politica di coesione sostiene da oltre trenta anni gli sforzi delle Regioni europee in ritardo di sviluppo verso la convergenza, con risultati ambivalenti. Tra le principali Regioni che nel corso degli anni hanno beneficiato prioritariamente degli investimenti della politica figurano quelle del Mezzogiorno italiano, ma anche di altri paesi mediterranei come Grecia e Spagna, dell'Irlanda, nonché, a partire dal 2004, dei nuovi Stati membri dell'Europa dell'Est. La politica si rivolge a tutte le Regioni Ue con contributi di

https://www.ilsole24ore.com/art/politica-coesione-passato-e-futuro-AEJF4g9C?refresh_ce=1

diversa entità a seconda della loro situazione economica; include inoltre una finestra di cooperazione territoriale (INTERREG), che sostiene programmi transfrontalieri, transnazionali e interregionali.

La programmazione della politica di coesione è pluriennale – in coerenza con il budget europeo – e prevede l'individuazione di una serie di priorità di investimento, definite a livello Ue e poi declinate a livello nazionale nell'Accordo di partenariato. L'Accordo viene siglato da Stato membro e Commissione europea dopo un processo di consultazione del partenariato economico e sociale e definisce la distribuzione delle risorse tra programmi nazionali, programmi regionali e programmi di cooperazione territoriale.

Per la programmazione in corso (2021-2027), le tematiche prioritarie includono quelle di un'Europa più intelligente, verde, connessa, sociale, vicina ai cittadini. Le tematiche di intervento rispondono alle specifiche esigenze di sviluppo e coesione del territorio europeo, riflettendo al contempo anche le priorità di un certo modello di sviluppo. Risentono dunque del dibattito che su queste tematiche è in corso a livello mondiale. Non è dunque un caso che le prime tematiche siano quelle dell'Europa più intelligente e verde, ossia gli investimenti in innovazione, sostenibilità e tecnologie green, coerentemente con il mantra dell'innovazione che si è diffuso negli ultimi anni nell'ambito delle politiche regionali, nonché con l'obiettivo della transizione verde, divenuto urgente a fronte della sempre più evidente crisi climatica. D'altro canto, vi è anche una certa continuità negli investimenti da un periodo di programmazione all'altro, legata alle strategie di lungo termine di sviluppo dei territori a diverse scale geografiche (UE, Stati, Regioni) ma probabilmente anche ad un certo meccanismo inerziale, perché attorno alla politica si strutturano negli anni portatori di interesse a varie scale.

In modo simile, anche i meccanismi di *governance* della politica di coesione sono influenzati dal contesto ma anche caratterizzati da continuità. La nascita della politica di coesione, alla fine degli anni Ottanta, si colloca in una fase molto precisa del dibattito sullo sviluppo economico, caratterizzata da un crescente regionalismo a fronte della crisi dei modelli centralisti di intervento (ne è un esempio l'esperienza italiana della Cassa per il Mezzogiorno), nonché dalla centralità del dibattito sulle disuguaglianze. La politica individua, dunque, le Regioni come territori di intervento, con l'obiettivo

esplicito di ridurre le disparità; in alcuni casi (tra cui l'Italia), alle Regioni compete anche un ruolo centrale nella gestione dei fondi. Sebbene il modello di intervento sia ancora lo stesso, il ruolo delle Regioni come oggetto e soggetto di intervento è negli ultimi anni messo in discussione in diversi ambiti. Dal punto di vista del dibattito sullo sviluppo, il tema delle disuguaglianze e della convergenza ha perso mordente, soprattutto a causa delle crescenti difficoltà che si trovano ad affrontare anche i territori "sviluppati". Sono state inoltre riproposte teorie neoliberaliste, che sostengono l'opportunità di focalizzare gli investimenti nelle aree già avanzate per migliorare il benessere complessivo di un paese, piuttosto che focalizzarsi sui territori svantaggiati. Dal punto di vista operativo, gli scarsi risultati raggiunti in alcuni territori hanno stimolato un dibattito sui modelli più efficaci di intervento; in Italia, di recente, il modello della coesione viene spesso confrontato con l'esperienza centralizzata di gestione del Pnrr, e il nuovo governo - e in particolare il ministro per gli Affari europei, le politiche di coesione e il Pnrr Raffaele Fitto - ha avviato sin da suo insediamento un ripensamento della *governance* delle politiche di sviluppo, formalizzando lo scorso febbraio l'abolizione dell'Agenzia per la coesione territoriale.

Sebbene il corrente periodo di programmazione (2021-2027) sia ancora agli inizi, è stato già avviato tra gli studiosi un vivace dibattito sul futuro della politica di coesione. In ambito Ue è stato formalizzato un panel di esperti, per individuare criticità e definire linee di intervento in coerenza con una prassi propria della Direzione Generale sulle politiche regionali (DG REGIO), che è quella di dare ampio spazio alla riflessione da una programmazione all'altra, nel tentativo di migliorare la politica e renderla più efficace.

Non è facile avviare una riflessione a fronte di numerose incognite sul futuro, a cominciare da una variabile fondamentale quale quella della composizione del budget comunitario. D'altro canto, la posta in gioco è molto alta, soprattutto in tempi di difficoltà economiche e politiche quali quelle attuali. Uno degli obiettivi meno sbandierati ma più concreti della politica sin dagli anni Ottanta è stato quello di mantenere vivo l'interesse e l'impegno verso il processo di integrazione da parte di tutti i territori, anche quelli più marginali. Si tratta di un obiettivo ancora valido, che ha anzi acquisito una nuova centralità di fronte al graduale indebolimento del progetto europeo cui continuiamo ad assistere negli ultimi anni.

La difficoltà
nella spesa
e la lentezza
nella realizzazione
dei progetti
pongono
la politica
di coesione
sotto i riflettori.
È necessaria
una valutazione
della capacità
di programmazione
e della qualità
della Pa del Paese

LA POLITICA DI COESIONE SOTTO OSSERVAZIONE

Gaetano Vecchione

È con il rapporto Delors del 1989 che l'Europa inizia a mettere al centro della propria agenda politica la convergenza delle Regioni economicamente meno sviluppate. Vengono attivati così i primi fondi per sostenere la crescita delle Regioni più povere, fino al 2000, quando la politica di coesione viene organizzata per settennati, così come la conosciamo oggi. La politica di coesione è in questo momento storico sotto osservazione. La mancata convergenza di alcune Regioni europee, l'arrivo del NGEU disegnato dall'Europa nel post pandemia con criteri molto diversi, le dinamiche globali che tendono ad agglomerare le risorse verso il "centro" a discapito delle "periferie", sono gli elementi principali che hanno negli ultimi anni messo in discussione l'impianto della coesione e imposto una domanda: ma la politica di coesione funziona? Questa domanda è soprattutto viva in quei Paesi dove la coesione opera da decenni e dove, nonostante gli sforzi, i processi di convergenza si sono tutt'altro che attivati.

Il Paese più attenzionato da questo punto di vista è sicuramente l'Italia. La recente "Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale, Programmazione 2014-2020" del Ministero per gli Affari Europei, il Sud, le politiche di Coesione e il Pnrr, evidenzia un dato: la spesa certificata Ue della programmazione 2014-2020 al 31 dicembre 2022 è pari a circa il 54%. Complessivamente, su circa 65 miliardi di risorse - di cui 33 Mld di fondi

<https://www.ilsole24ore.com/art/la-politica-coesione-sotto-osservazione-AESVz9KD>

europei, 20 Mld di risorse nazionali e 12 Mld di REACT-EU (misura concepita nel NGEU) - poco più di 35 Mld sono state le risorse spese e certificate dalla Commissione europea. Ma perché l'Italia spende così lentamente le risorse, correndo il rischio di vedersela "disimpegnate" dalla Commissione Europea?

Dalla citata relazione si osserva come le Regioni del Mezzogiorno registrano percentuali di spesa mediamente inferiori rispetto alle Regioni del Centro-Nord. In particolare, per i soli dati Por sul Fesr (programmi di spesa gestiti direttamente dalle Regioni), la Sicilia si attesta al 56%, la Campania al 57%, Abruzzo 60%, Sardegna 70% e Puglia 84%; per le Regioni del Centro-Nord: Lombardia al 63%, Piemonte 71%, Veneto 73%, Lazio 75% ed Emilia-Romagna 100%. Nonostante la diversa entità dei finanziamenti (esempio: la Campania ha un finanziamento pari a circa nove volte quello dell'Emilia-Romagna e quindi una maggiore complessità da gestire), vi è sicuramente un differenziale tra la capacità di spesa delle Regioni del Mezzogiorno e quelle del Centro-Nord.

Quali sono le cause di questi ritardi? La coesione, così come è strutturata oggi, richiede elevate capacità di programmazione e attuazione delle politiche. Al Mezzogiorno tali capacità sono spesso disperse in un'elevata parcellizzazione dei programmi e degli strumenti da introdurre, in una Pa carente sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, in un contesto normativo e procedurale complesso che tende a rallentare il già complesso processo decisionale piuttosto che accelerarlo. E non si tratta di un problema esclusivo delle Regioni del Mezzogiorno ma di una dinamica che interessa anche le istituzioni centrali. Basti infatti osservare lo stato di avanzamento dei PON (progetti che dipendono direttamente dei Ministeri e non dalle Regioni) e riscontrare stati di avanzamento ancora più bassi di quelli delle Regioni meridionali: Pon imprese 55%, cultura 42%, ricerca 33%, *governance* 26%, lavoro (Spao) 25%.

La scarsa capacità di spesa dei fondi della coesione non può dunque prescindere da una più ampia valutazione che riguarda un generale arretramento del sistema Paese sia dal punto di vista della sua capacità di programmazione che della qualità della PA, ovvero delle strutture che devono poi concretamente realizzare i programmi di investimento. Senza dimenticare, infine, la progressiva uscita di scena della politica ordinaria che, a seguito dei tagli iniziati negli

anni della grande crisi 2008-2009, ha di fatto ceduto il posto alle risorse della coesione affidandole un compito che va ben oltre le sue reali capacità. C'è, infine, un dato che deve farci interrogare sullo stato di salute del sistema paese in tema di sua capacità di programmare, spendere e, soprattutto, crescere. Nella programmazione 2021-2027 le Regioni Marche e Umbria, che nella 2014-2020 erano tra le Regioni "più sviluppate", sono state declassate a Regioni "in transizione". Questo ci indica un generale arretramento dell'Italia e dovrebbe indurci a pensare soluzioni per l'intero sistema Paese.

Il Pnrr rappresenta senza dubbio un'occasione importante per testare un modello alternativo di *governance* dell'intervento pubblico, in un momento di crisi della coesione. Purtroppo, durante questa prima fase di implementazione del Pnrr, sono emerse numerose criticità. La strada da intraprendere è quella della forte complementarità delle risorse Pnrr e della Coesione 2021-2027 e, soprattutto, di un importante rafforzamento amministrativo della PA. Un rafforzamento in grado di produrre una nuova amministrazione pubblica pienamente europea – non solo più giovane e competente – ma anche più robusta, in particolare laddove, negli ultimi anni, si è registrato un tendenziale invecchiamento e depauperamento, senza ricambio.

AIUTI DI STATO, POLITICA DI COESIONE E PNRR: (RI)PENSARE LA POLITICA INDUSTRIALE

Da qualche anno
la Commissione
europea
ha rilanciato
la politica
industriale,
grazie anche
al nuovo regime
sugli aiuti di Stato
destinati ai settori
tecnologici
ritenuti strategici

Raffaele Spallone e Andrea Filippetti

Negli ultimi anni la spesa in aiuti di stato è stata direttamente correlata alla capacità fiscale dei diversi Paesi europei. La Commissione europea ha più volte sottolineato come tra le più importanti determinanti della spesa in aiuti ci sia appunto il Prodotto Interno Lordo. Il divario della spesa in aiuti si è peraltro acuito nel corso della pandemia, durante la quale Paesi con potenziale economico e fiscale maggiore hanno potuto sostenere in maniera più agevole le proprie economie. Inoltre, una simile dinamica si è riverberata a livello regionale. Nel caso italiano, infatti, durante le recessioni le Regioni del Nord sono riuscite a sostenere il loro sistema produttivo in misura maggiore rispetto

<https://www.ilsole24ore.com/art/aiuti-stato-politica-coesione-e-pnrr-ripensare-politica-industriale-AEyZfNXD>

alle Regioni del Sud, grazie ad una maggiore disponibilità di risorse proprie.

Oggi l'esigenza di rispondere alla spinta che Stati Uniti e Cina stanno imprimendo agli investimenti, la corsa all'indipendenza e alla sovranità tecnologica e le sfide che pongono le transizioni ecologica e digitale, stanno portando ad una nuova configurazione delle regole sugli aiuti di Stato (vedi *Temporary Framework* e nuovo Regolamento generale di esenzione per categoria) che ancor più possono favorire sentieri di sviluppo asimmetrici tra il nord e il sud dell'Europa.

Gli aiuti di Stato per oltre un decennio sono scomparsi dalle politiche pubbliche dei paesi europei, poiché si ritenevano da un lato poco utili a sostenere i settori strategici, dall'altro forieri di distorsioni del funzionamento del mercato comune. Più in generale, la politica industriale è stata accantonata a favore di politiche orizzontali, come ad esempio gli incentivi alle attività di ricerca e innovazione, poiché ritenute più efficaci e coerenti con la necessità di garantire la concorrenza nel mercato comune europeo. Da qualche anno, e con più forza negli anni più recenti, la Commissione europea ha definitivamente rilanciato una politica industriale europea, anche grazie al nuovo regime a favore degli aiuti di Stato che, ricordiamo, sono destinati dai singoli Stati membri a favore di settori tecnologici ritenuti strategici. In questo ambito l'Unione europea non agisce da sola. La Cina da anni ha messo in piedi una poderosa politica industriale volta a rendersi autonoma dall'Occidente nei settori ad elevata tecnologia, come ad esempio il caso dei semiconduttori. Lo stesso ha fatto di recente l'Amministrazione Biden, promulgando provvedimenti volti a sostenere la filiera della produzione dei *chip* statunitense.

Occorre però riflettere se e in che modo le leve politiche, economiche e normative utilizzate per favorire una maggiore competitività delle imprese europee non rischiano di limitare gli effetti della politica di coesione, ponendosi in contraddizione anche con gli obiettivi trasversali del dispositivo di ripresa e resilienza, vale a dire favorire una crescita omogenea e colmare i divari di sviluppo. Se da un lato le risorse a disposizione - alla politica di coesione, del valore di circa 75 miliardi di euro per il periodo 2021-2027, si sommano i 190 miliardi di euro messi a disposizione nell'ambito

del programma “Next Generation – EU” (NGEU) - rappresentano una solida base per consentire un rilancio degli investimenti nel mezzogiorno, dall’altro è indubbio che la nuova politica industriale europea possa spiazzare la politica di coesione favorendo una maggiore concentrazione dell’attività economica, sospinta come detto, dal crescente potere accentratore insito nelle nuove tecnologie e dalla propensione all’agglomerazione che, per caratteristiche endogene, hanno una maggiore dotazione di conoscenza e capitale umano qualificato.

Per evitare che ciò accada è necessario lavorare ad una costruzione della politica industriale europea che sappia potenziare le filiere industriali strategiche e al contempo invertire la dinamica stagnante degli investimenti nelle aree periferiche dell’Europa.

Per garantire un effettivo *level playing field* molti sono gli ambiti su cui la Commissione europea e i *policy maker* nazionali devono intervenire. Rilassare le regole della concorrenza può avere senso in un contesto geopolitico fortemente mutato ma occorre, parallelamente, costruire una strategia europea per sostenere le aree in ritardo di sviluppo. Le sorti delle periferie d’Europa non possono essere abbandonate alle capacità (troppo eterogenee in termini di quantità e qualità della spesa) delle amministrazioni regionali di utilizzare le risorse.

La strategia di specializzazione intelligente consente alle Regioni di indirizzare i fondi provenienti dalle politiche di coesione verso attività di ricerca e innovazione che si applicano in modo smart ai settori industriali strategici

L'INNOVAZIONE FINANZIATA DALLA POLITICA DI COESIONE: LE STRATEGIE DI SPECIALIZZAZIONE INTELLIGENTE

Andrea Filippetti

Una quota considerevole della politica di coesione europea riguarda fondi disponibili per finanziare attività di ricerca e innovazione. Già nel precedente periodo di programmazione 2014-2020 gli stanziamenti a disposizione dei paesi europei in ricerca e innovazione sono stati i secondi per importanza, dopo quelli per infrastrutture e trasporti. L'attuale periodo di programmazione, 2021-2027, destina ancora una parte cospicua di risorse per finanziare l'innovazione nelle Regioni europee. L'enfasi su questo tipo di politiche si poggia su due pilastri. Innanzi-

<https://www.ilsole24ore.com/art/l-innovazione-finanziata-politica-coesione-europea-strategie-specializzazione-intelligente-AEtbRCYD>

tutto, la generazione e diffusione di conoscenza sono il motore della crescita economica, sia nel settore manifatturiero sia nel settore dei servizi. Nei sistemi economici attuali, che non a caso sono spesso definiti “economie della conoscenza” l’applicazione continua di innovazione rappresenta la condizione necessaria per sostenere la crescita di produttività, per mantenere livelli elevati di competitività internazionale, e per creare posti di lavoro qualificati e ben retribuiti. In secondo luogo, le attività di ricerca e innovazione possono beneficiare enormemente dal supporto di politiche pubbliche, specialmente nei territori meno avanzati.

Le attività di innovazione e la ricerca sono finanziate dai fondi strutturali europei e implementati in tutte le Regioni europee attraverso le cosiddette strategie di specializzazione intelligente. Queste ultime sono politiche che gli Stati membri, ma soprattutto le Regioni, disegnano al fine di selezionare i settori e le traiettorie tecnologiche verso cui convogliare i fondi provenienti dalla Ue per sostenere l’innovazione. Queste strategie investono le Regioni della responsabilità della programmazione e della gestione delle politiche. Le strategie di specializzazione intelligente rappresentano un momento di introspezione dei sistemi regionali di innovazione, che vede coinvolti tutti i vari attori, dai governi regionali, alle associazioni datoriali e i sindacati, le università e i centri di ricerca che insistono sul territorio. Al termine di una fase di consultazione che ha luogo all’inizio di ogni periodo di programmazione, le Regioni definiscono ed inviano le rispettive strategie alla Commissione europea che le deve approvare. Tale approvazione costituisce una delle condizioni abilitanti per avere accesso ai fondi strutturali su ricerca e innovazione, ossia una condizione necessaria e imprescindibile. In questi documenti strategici, le amministrazioni regionali selezionano le priorità di intervento in termini di settori di specializzazione e identificano quali traiettorie tecnologiche e innovative possono essere applicate per rendere tali settori più innovativi e competitivi. Un esempio può chiarire il meccanismo. Una Regione che considera la produzione di elettrodomestici strategica può identificare nello sviluppo della domotica la leva per incrementare il contenuto tecnologico della produzione. I fondi provenienti dell’Unione europea potranno pertanto essere indirizzati a finanziare specifici progetti per lo sviluppo di applicazione innovative nella domotica e la loro applicazione agli elettrodomestici. Ad esempio, si potranno immaginare

progetti congiunti di ricerca tra imprese e università e attività di formazione specifica. L'obiettivo finale è, in questo caso, quello di rendere l'industria degli elettrodomestici più innovativa e quindi più competitiva.

La strategia di specializzazione intelligente consente pertanto alle Regioni di indirizzare i fondi provenienti dalle politiche di coesione verso attività di ricerca e innovazione che si applicano in modo *smart* ai settori industriali che sono strategici per la Regione stessa. Tali strumenti hanno pertanto un obiettivo trasformativo, nel senso di incrementare il contenuto tecnologico e innovativo del sistema produttivo regionale. Evidentemente, ogni Regione potrà, e dovrà, disegnare una strategia di specializzazione intelligente che riflette da un lato le specificità regionali in termini di settori industriali, e dall'altro lato che considera le opportunità che il territorio offre per far fare a tali settori il salto tecnologico che consenta loro di innovarsi. Tale strumento, per sua natura flessibile e adattabile alle caratteristiche dei territori, ha il merito di adattarsi a qualsiasi configurazione di specializzazione industriale, sia essa in settori *hi-tech* sia in settori cosiddetti *low-tech*. Se immaginare l'applicazione di innovazioni a settori *hi-tech* è in qualche modo scontato, il grande merito di questo tipo di politica è quello di immaginare e incoraggiare (nonché di finanziare) l'applicazione di nuove soluzioni tecnologiche a tutti i settori, anche quelli che non operano alla frontiera tecnologica, come ad esempio l'agricoltura e certe tipologie di manifattura del *Made in Italy*, oppure nel settore del turismo. In questo senso i fondi della politica di coesione destinati all'innovazione e alla ricerca offrono una grande opportunità anche alle Regioni del Mezzogiorno.

LA TRANSIZIONE VERSO UN'EUROPA PIÙ VERDE E IL RUOLO DELLA POLITICA DI COESIONE

Elena Paglialunga

La politica di coesione è la principale politica di investimento dell'Unione europea per il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale nei Paesi membri. Nel periodo di programmazione 2021-2027, il suo secondo obiettivo è la creazione un'Europa più verde, priva di emissioni di carbonio e resiliente ai cambiamenti climatici. La strategia adottata a questo scopo prevede di indirizzare risorse e investimenti a sostegno delle politiche climatiche e ambientali definite dal *Green Deal* Europeo. Il *Green Deal* fissa l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas a effetto serra dell'Ue di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990, per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Obiettivi complementari sono il rafforzamento della

Dai fondi strutturali supporto agli investimenti nei territori per energia, gestione delle risorse naturali, mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, economia circolare e mobilità sostenibile

<https://www.ilsole24ore.com/art/la-transizione-un-europa-piu-verde-e-ruolo-politica-coesione-europea-AEuXd5iD>

competitività dell'industria a zero emissioni e la creazione di un contesto più favorevole alla produzione e diffusione di tecnologie e prodotti *green*, garantendo l'accesso ad un'energia pulita ed equa. La politica di coesione è quindi chiamata a dare un contributo sostanziale all'attuazione del *Green Deal*, supportando i territori e i governi locali nella realizzazione di una transizione sostenibile.

Le risorse stanziare dai fondi strutturali sostengono gli investimenti su base territoriale in materia di energia, gestione delle risorse naturali, mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, economia circolare e mobilità sostenibile nei Paesi Membri.

Tra le priorità di questo piano di investimenti ci sono efficienza energetica ed energie rinnovabili, le quali favoriscono il risparmio energetico, l'efficientamento degli edifici pubblici, le infrastrutture *smart energy system*, la modernizzazione delle reti di distribuzione e la capacità di accumulo di elettricità, cruciale per l'atteso aumento di veicoli elettrici. All'interno del piano, sono anche previsti investimenti per le infrastrutture di trasporto e mobilità urbana sostenibile, oltre che per l'economia circolare, la gestione di risorse idriche e rifiuti, la salvaguardia della biodiversità e delle risorse naturali. La politica di coesione prevede infine il supporto alle azioni di adattamento al cambiamento climatico e di gestione dei rischi ad esso legati con investimenti a sostegno delle aree esposte ad eventi climatici estremi, dissesto idrogeologico, desertificazione e aumento del livello dei mari.

Una novità nell'attuale periodo di programmazione è l'introduzione del *Just Transition Fund*, il cui obiettivo è sostenere la diversificazione e riconversione dei sistemi economici locali più colpiti dalla transizione sostenibile. In particolare, verrà data priorità a quei territori con una struttura economica dipendente da attività industriali ad alta intensità di carbonio (es., estrazione e produzione di combustibili fossili, acciaio e cemento) che rischiano di subire le ripercussioni più negative. Al fine di alleviare i costi sociali ed economici della transizione, in questi territori si fornirà assistenza alle piccole e medie imprese, si sosterranno le attività di ricerca e innovazione, e si faciliteranno i re-inserimenti nel mercato del lavoro anche attraverso l'aggiornamento delle competenze professionali dei lavoratori. Ad oggi l'utilizzo del fondo è ancora re-

lativamente limitato, sia per dotazione di risorse sia per copertura geografica (in Italia solo Taranto e Sulcis Iglesiente ne beneficiano). In ogni caso è solo il primo pilastro di un meccanismo più ampio per una transizione equa, che dovrebbe tutelare anche gli individui più vulnerabili contrastando, ad esempio, l'insorgere di fenomeni di povertà energetica.

Per l'Italia il corridoio *Western Balkans-Eastern Mediterranean* è strategico sia nello sviluppo a Nord, con Trieste-Lubiana, sia a Sud per il collegamento marittimo Bari-Durazzo, che unisce i Western Balkans al percorso Baltico-Adriatico

COESIONE E RETI DI TRASPORTO EUROPEE: QUALE RUOLO PER L'ITALIA NEI BALCANI OCCIDENTALI?

Pierluigi Coppola

La politica di coesione dell'Unione europea (Ue) per i trasporti ha l'obiettivo di promuovere collegamenti più efficienti, inclusivi e sostenibili e favorire gli scambi commerciali, sociali e culturali non solo tra gli Stati Membri dell'Unione ma anche con i Paesi in fase di pre-accesso, tra cui quelli dei Balcani Occidentali.

Una delle principali fonti di finanziamento per i progetti di coesione è rappresentata dai Fondi Strutturali di Investimento (*European Structural and Investment Funds*, ESIF) e la Programmazione IPA III (*Instrument for Pre-Accession Assistance*). In particolare, il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr) fornisce sostegno finanziario per lo sviluppo e il miglioramento delle infrastrutture di trasporto, il Fondo sociale europeo (Fse) mira invece a promuovere la mobilità dei lavoratori e ad aumentare le opportunità di occupazione nel settore dei trasporti. Oltre ai Fondi strutturali, il

<https://www.ilsole24ore.com/art/coesione-e-reti-trasporto-europee-qual-e-ruolo-l-italia-balceni-occidentali-AESWLFwD>

programma di Cooperazione territoriale europea (Interreg) promuove la collaborazione tra Regioni attraverso la realizzazione di progetti e sperimentazioni pilota e la messa in rete degli stakeholder e degli operatori del settore. In questo contesto, l'Italia ha definito le priorità del nuovo ciclo di programmazione 2021-2027, tra le quali rientrano il potenziamento delle reti ferroviarie ad alta velocità, la manutenzione programmata della rete stradale e lo sviluppo di infrastrutture portuali e aeroportuali, nonché l'implementazione di nuove tecnologie per i sistemi di trasporto intelligenti (Its).

Un altro importante strumento finanziario è il *Connecting Europe Facility* (CEF) che fornisce i finanziamenti per la realizzazione delle Reti dei Trasporti Trans-Europee (TEN-T) ovvero per la realizzazione delle infrastrutture di trasporto lungo gli assi principali (rete "Core") e per le connessioni tra gli assi portanti e i territori locali (rete "Comprehensive"). Nell'ultima revisione delle TEN-T adottata dal Consiglio europeo a dicembre 2022, un'importanza particolare viene data alla regione dei Balcani Occidentali, che riveste un ruolo strategico per l'Ue alla luce del nuovo quadro geopolitico che si va delineando con la guerra in Ucraina. È stata, infatti, approvata l'estensione delle TEN-T nei Balcani con Corridoio specifico denominato "*Western Balkans-Eastern Mediterranean*" che dalla Grecia e dal Mar Nero si collega all'Italia, all'Austria e all'Ungheria. Tale corridoio rappresenta una cerniera tra assi nevralgici di collegamento tra Mediterraneo, Mar Baltico-Mar Adriatico, da una parte, e Balcani Occidentali, l'Est Mediterraneo e il Mar Nero dall'altro; esso costituisce un primo passo per facilitare, attraverso lo sviluppo delle reti di trasporto, l'integrazione e la coesione sociale oltre che per spostare il baricentro degli scambi commerciali della regione balcanica ad Occidente.

Per l'Italia il nuovo corridoio è strategico sia nello sviluppo a Nord includendo la sezione "Trieste-Lubiana", che permette il collegamento con il corridoio Mediterraneo, ma soprattutto che nello sviluppo a Sud per il collegamento marittimo "Bari-Durazzo", tratta che collega i Balcani Occidentali al Corridoio Baltico-Adriatico (prolungato nella nuova rete estesa TEN-T fino a Bari). Tale maglia di collegamenti imperniata intorno al Mare Adriatico rappresenta una novità importante nella politica Ue per lo sviluppo di collegamenti marittimi tra i porti dell'Adriatico e dello

Ionio. D'altra parte, il ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Mit) coordina il pilastro Trasporti della Strategia europea della Regione Adriatico-Ionica (EUSAIR) e ha identificato nello sviluppo armonizzato e sostenibile dei trasporti marittimi e nella rete di collegamenti intermodali (merci e passeggeri), due specifiche priorità regionali da includere nell'Accordo di Partenariato per i fondi ESIF e IPA III: una spinta questa per una più veloce integrazione della regione balcanica nell'Ue (soprattutto per Albania, Il Montenegro e Nord-Macedonia) che potrebbe fungere anche da volano per rafforzare le relazioni commerciali tra i porti dell'Italia, della Croazia e della Slovenia.

FONDI EUROPEI AD ALTO IMPATTO SOCIALE: L'ATTIVAZIONE DEL DIALOGO SOCIALE COME FATTORE ABILITANTE

Nell'epoca
delle grandi
transizioni
digitale e verde,
è centrale
rilanciare
la crescita
sostenibile,
sociale e inclusiva
attraverso
un utilizzo efficace
dei fondi europei

Anna Teselli

Per risolvere il principale e annoso problema del nostro Paese nell'efficientamento della spesa dei fondi europei, ma soprattutto nella messa a terra di progetti che rispondano effettivamente ai bisogni di territori e di cittadini, uno degli elementi chiave è un vero coinvolgimento del partenariato economico e sociale, al di là degli adempimenti formali e rituali a cui fino a oggi si è spesso ridotta la partecipazione in sede di Comitato di Sorveglianza. È sotto gli occhi di tutti che le disuguaglianze eco-

<https://www.ilsole24ore.com/art/fondi-europei-ad-alto-impatto-sociale-attivazione-dialogo-sociale-come-fattore-abilitante-AFNwASH>

nomiche, sociali, di infrastrutturazione materiale e immateriale invece di diminuire sono aumentate nel tempo, nonostante le non poche risorse messe a disposizione negli anni passati dalle politiche di coesione promosse dalla Commissione europea attraverso i Fondi strutturali di investimento. Il nostro Sud, insieme alle aree interne, ad alcune zone costiere e alle periferie delle grandi città di tutto il nostro Paese, restano tra le aree dell'Europa con più fattori di arretratezza. Anche per la scelta operata dai vari governi che si sono succeduti di non utilizzare in modo aggiuntivo le risorse dei Fondi strutturali per la coesione, ma in modo sostitutivo, di fatto decurtando ampie parti del Paese di investimenti ordinari.

Il dialogo sociale e il ruolo del partenariato economico sociale per l'attuazione di politiche di coesione capaci di ridurre divari territoriali e disuguaglianze devono essere concretamente rafforzati, specialmente ora nell'epoca delle grandi transizioni digitale e verde, in un momento storico, cioè, in cui è centrale rilanciare la crescita sostenibile, sociale e inclusiva del nostro Paese attraverso un utilizzo efficace dei fondi europei straordinari (Next Generation EU, a partire dal Pnrr) e ordinari (cicli di programmazione dei Fondi Strutturali), in complementarietà con il Fondo nazionale di Sviluppo e Coesione e le altre risorse nazionali.

Un segno in tal senso proviene da quanto previsto nell'Accordo di Partenariato che avvia il ciclo programmatico 2021-2027, anche sulla scorta di emendamenti proposti unitariamente dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale.

- Dando seguito alle disposizioni contenute nell'articolo 39 del Regolamento europeo (Reg. (Ue) DC 2021/1060), nel Comitato di Sorveglianza viene garantito il diritto di voto a tutti i partner.
- Oltre al Comitato di Sorveglianza, devono essere istituiti Tavoli tecnici su specifiche tematiche trasversali e/o approcci di intervento a cadenza regolare, anche prevedendo forme di coinvolgimento degli *stakeholder* rilevanti. Questi Tavoli avranno articolazione e modalità di lavoro flessibili, funzionali alle specifiche esigenze di approfondimento e coordinamento che si renderanno necessarie nel corso della programmazione. Nel Comitato di Sorveglianza, nei tavoli tematici e nei gruppi di la-

vorò viene data piena attuazione alle previsioni del Codice europeo di Condotta del partenariato: viene prestata particolare attenzione alla consultazione preventiva, al confronto su proposte progettuali e alle azioni di rafforzamento della capacità istituzionale del partenariato economico e sociale che quindi dovrà essere coinvolto in tutta la filiera di gestione dei Fondi.

- Ai sensi degli artt. 14-17 del Regolamento europeo (Reg. (Ue) DC 2021/1060), particolare attenzione verrà data al coinvolgimento del partenariato economico e sociale nella fase di Resame intermedio, in cui occorrerà presentare alla Commissione europea una proposta di modifica dei Programmi regionali e nazionali.
- Secondo quanto previsto dal Regolamento delle Disposizioni Comuni (Reg. (Ue) DC 2021/1060), ogni Autorità di gestione ha la responsabilità di coinvolgere il partenariato prima della pubblicazione degli Avvisi con cui si finanziano gli interventi.

Questi nuovi elementi previsti nell'Accordo di Partenariato contribuiscono a individuare un nuovo metodo di lavoro che andrà attuato in collaborazione con le amministrazioni pubbliche responsabili dei Programmi nazionali e regionali in partenza con la programmazione 2021-2027. Gli investimenti necessari per costruire un nuovo modello di sviluppo ad alto impatto sociale, economico e ambientale sono necessariamente correlati alla capacità di sviluppare una programmazione integrata basata su un metodo *multi stakeholder*: risorse che si basano su fonti finanziarie, modalità di funzionamento e tempistiche diversi che, se non fortemente co-programmate e co-progettate dai tanti attori del territorio e del livello nazionale, potrebbero rischiare di non avere un reale impatto sul territorio e sulle condizioni di vita e di lavoro delle persone.

In tal senso è emblematico il caso della Garanzia Giovani finanziata nel ciclo programmatico 2014-2020, un programma che dagli ultimi dati di attuazione rischia di avere un disimpegno di risorse pari quasi al 30% dello stanziamento iniziale, in un Paese che detiene il primato in negativo in Europa per numero e per trend storico di Neet, e che proprio per questo aveva dedicato un programma specifico alla riduzione di questo fenomeno. Le cause sono molteplici: tra queste, l'aver coinvolto positivamente il partenariato economico e sociale in alcune fasi cruciali di

riprogrammazione, ma l'averlo escluso in quelle di attuazione e monitoraggio. In particolare, sul cosiddetto Asse 1bis del programma le risorse sono state praticamente non spese. La riprogrammazione di questo Asse è stata frutto di un intenso lavoro di confronto con il partenariato economico sociale, che ha consentito di individuare alcune misure sperimentali, quali il sostegno alle reti territoriali nelle Regioni meno avanzate finalizzate sia a raggiungere i Neet più svantaggiati, sia ad aumentare l'utilizzo dell'apprendistato (con una particolare attenzione a quelli formativi per il raggiungimento di una qualifica professionale o di un titolo di istruzione terziario). A livello di attuazione, però, nessuna di queste misure è stata realizzata, nonostante, come indicato anche dalla Commissione europea, l'*outreach* dei soggetti più svantaggiati sia stato uno dei maggiori limiti del Programma, che avrebbe potuto essere contenuto dal sostegno a reti territoriali integrate a regia pubblica e con il coinvolgimento dei principali *stakeholder* locali.

Sempre a valere sull'Asse 1bis, non è stato avviato in chiave sperimentale il *Fondo per la creazione di strumenti di finanziamento di investimenti ad impatto sociale* (Fondo *Social Impact Investments*). Questo strumento avrebbe dovuto sostenere la realizzazione nelle Regioni meno avanzate di centri di formazione di eccellenza finalizzati all'aumento misurabile dell'occupabilità e all'inserimento lavorativo dei soggetti target sostenibile nel medio/lungo periodo. Questa sperimentazione avrebbe potuto rappresentare un punto di riferimento significativo anche per l'attuazione del Programma Gol a valere sul Pnrr, soprattutto in quei contesti svantaggiati, come le Regioni meno avanzate, dove è storicamente carente e inadeguata l'infrastrutturazione formativa indispensabile per la realizzazione dei percorsi di *upskilling*, *reskilling* e ricollocazione previsti dal Programma Gol.

Per il nuovo ciclo programmatico 2021-2027, in cui è prevista una concentrazione tematica del FSE+ sulla disoccupazione giovanile pari almeno al 12,5% del totale delle risorse del Fondo, occorre un decisivo cambio di passo nell'attuazione degli interventi di politiche attive rivolte ai giovani e di contrasto all'insuccesso formativo a partire dal Programma Nazionale Giovani donne e lavoro 2021-2027, anche attraverso un adeguato coinvolgimento del partenariato economico e sociale nelle fasi attuative. Non

ci saranno politiche ad alto impatto sociale soprattutto nelle aree più fragili del Paese, fuori da un paradigma che rilanci un diverso modello di sviluppo basato su un sistema di occupazione di qualità e di inclusione rivolto alle nuove generazioni, dei cui fabbisogni possono farsi portavoce i numerosi e vari soggetti che compongono il partenariato a livello nazionale e locale.

Con l'Obiettivo 5
la Commissione
europea riconosce
l'importanza
di un nuovo
protagonismo
delle città di
piccole e medie
dimensioni,
creando
le condizioni
per rafforzare
i legami tra aree
urbane e rurali

STRATEGIE INTEGRATE, COALIZIONI E FONDI: NUOVE OPPORTUNITÀ PER I TERRITORI

Giancarlo Cotella e Erblin Berisha

Con il periodo di programmazione 21-27, la nuova politica di coesione dell'Unione europea (Ue) si è dotata di cinque obiettivi di *policy* (Op). Tra questi, l'obiettivo 5 "un'Europa più vicina ai cittadini" si preannuncia particolarmente interessante e innovativo, mirando a promuovere lo sviluppo sostenibile e integrato di diversi tipi di territori, attraverso l'attivazione di iniziative di sviluppo locale.

Le ragioni alla base di questo obiettivo sono da ricercarsi nella crescente attenzione che le istituzioni europee attribuiscono alle caratteristiche dei luoghi e alle istanze delle comunità locali. Infatti, diversamente dai primi 4 OP, che risultano essere "tematicamente orientati", l'OP5 è di natura trasversale e spiccatamente territoriale. Con esso, la Commissione riconosce l'importanza di mettere in atto strategie d'investimento che abbiano come oggetto 'geografie

<https://www.ilsole24ore.com/art/strategie-integrate-coalizioni-e-fondi-coesione-nuove-opportunita-i-territori-AFywkvL>

reali' – ad es. aree urbane funzionali, regioni metropolitane, l'interfaccia urbano-rurale etc. – ossia quei territori all'interno dei quali le persone si spostano, lavorano, vivono, a prescindere dai confini amministrativi. Prendendo ispirazione dall'approccio *place-based* definito da Fabrizio Barca nell'omonimo rapporto, l'Ue mira così a dotare i sistemi territoriali locali delle risorse e degli strumenti necessari per affrontare le complesse sfide dello sviluppo attraverso iniziative definite in concerto con i diversi portatori di interesse. Nelle intenzioni della Commissione, infatti, la partecipazione degli attori locali alla definizione delle strategie e delle politiche di spesa è prerequisito fondamentale alla definizione di strategie di sviluppo territoriale che siano realmente integrate e sostenibili.

In questo senso, individuare un chiaro obiettivo territoriale non è solo una questione 'tecnica', ma richiede che le sfide e le opportunità di sviluppo siano individuate, e dunque corrispondano alle reali esigenze dei contesti locali. Tale azione richiede l'utilizzo di strumenti innovativi, capaci di slegarsi dai confini amministrativi tradizionali. Ogni Stato membro è dunque chiamato a destinare almeno l'8% delle risorse FESR alla promozione di strategie di sviluppo territoriale integrato, da attuarsi attraverso strumenti già attivi nel periodo di programmazione precedente – gli Investimenti territoriali integrati (ITI) e lo Sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) – ma anche tramite strumenti messi a punto per tale scopo dagli Stati stessi. È importante sottolineare come, in seno all'OP5, la Commissione riconosca l'importanza di promuovere un nuovo protagonismo delle città di piccole e medie dimensioni e il ricorso ad approcci di natura funzionale quali fattori chiave. Questo dovrebbe rafforzare i legami tra le aree urbane e quelle rurali, lasciando allo stesso tempo spazio a sperimentazioni di cooperazione territoriale caso per caso. A questo va aggiunto che, in Italia, l'attuazione del Pnrr si presta all'attivazione di interessanti sinergie con la programmazione 21-27, favorendo la potenziale messa in atto di strategie integrate multi-fondo a beneficio dei territori.

In conclusione, l'OP5 fornisce un importante supporto alla messa a punto di strategie di sviluppo integrato impostate e portate avanti da comunità locali aggregate secondo logiche funzionali. Queste strategie territoriali dovrebbero fornire a tali comunità l'opportunità di accrescere la propria capacità istituzionale e progettuale e, di conseguenza, dare vita ad azioni finalizzate ad interagire con

le grandi sfide del nostro tempo, dalle transizioni verde e digitale, al cambiamento climatico, alla sicurezza energetica. L'ampio e variegato insieme di risorse a disposizione dovrebbe garantire l'attivazione di interventi multidimensionali, da realizzarsi con il coinvolgimento attivo degli attori locali in stretta sinergia con le singole Regioni, che spesso giocano il ruolo di scouting del potenziale territoriale e di supporto tecnico nella fase di implementazione delle strategie.

GLI AUTORI

Erblin Berisha,

Ricercatore in Pianificazione territoriale, Politecnico di Torino.

Raffaella Coletti,

Ricercatrice CNR ISSIRFA.

Pierluigi Coppola,

Professore ordinario di Pianificazione dei Trasporti, Politecnico di Milano e Coordinatore per l'Italia della Strategia Eu della Regione Adriatico-Ionica (EUSAIR).

Giancarlo Cotella,

Professore associato di Pianificazione territoriale, Politecnico di Torino e Segretario Generale dell'Association of Europe Schools of Planning (AESOP).

Andrea Filippetti,

Dirigente di ricerca CNR ISSIRFA.

Elena Paglialunga,

Professoressa associata di Economia Applicata, Università degli Studi di Urbino.

Raffaele Spallone,

Dirigente divisione digitalizzazione delle imprese e analisi dei settori produttivi, Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

Anna Teselli,

Responsabile Politiche di Coesione e Sud, Cgil nazionale.

Gaetano Vecchione,

Professore associato di Economia Applicata, Università di Napoli Federico II.



ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI
FEDERALI E SULLE AUTONOMIE
"Massimo Severo Giannini"

L'Istituto di studi sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini" è stato costituito con la denominazione "Istituto di Studi sulle Regioni" nel 1971, l'anno successivo alla prima elezione dei Consigli regionali nelle Regioni a statuto ordinario.

Dal 2001, a seguito della riorganizzazione del Cnr, l'Istituto ha assunto l'attuale denominazione, che ne amplia l'impegno sui versanti del federalismo e delle autonomie territoriali, richiamando, nello stesso tempo, il nome del suo illustre fondatore.

Il CNR ISSIRFA svolge attività di ricerca multidisciplinare con specifiche competenze nel diritto costituzionale, pubblico, amministrativo, regionale e degli enti locali, agrario, e nelle scienze politiche, sociali, economico-finanziarie e geografiche.

Inoltre collabora con Università, Centri di ricerca italiani e stranieri, Istituzioni pubbliche europee, statali, regionali e delle autonomie locali. In particolare, con la Commissione europea, la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie, le Assemblee parlamentari, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali.

L'Istituto ha una Biblioteca unica sul piano nazionale poiché raccoglie un patrimonio di grande valore nel campo del regionalismo e del federalismo. Più in particolare, per i profili di rilevanza regionale, copre le aree disciplinari del diritto costituzionale, diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto regionale, diritto dell'Unione europea, scienze politiche, sanità, finanza ed economia e geografia.

È membro dello IACFS, la principale associazione internazionale che raccoglie i più importanti Centri e Istituti di ricerca che in tutto il mondo si occupano delle questioni rilevanti per i sistemi politici ispirati al decentramento istituzionale o con caratteristiche federali.

Nel 2011, ha fondato e pubblica con cadenza quadrimestrale la Rivista on-line "Italian Papers on Federalism" (www.ipof.it). La Rivista ha per oggetto le tematiche del regionalismo, del federalismo, delle autonomie locali e dei processi d'integrazione europea e sovranazionale.

Dalle politiche di coesione dell'Unione europea nuove opportunità per i paesi membri. Grazie a un pacchetto di risorse dedicate, si può puntare sull'innovazione intelligente e la crescita sostenibile con un importante impatto economico e sociale per i territori.

Nell'ambito del progetto Work For Future 2, cofinanziato dall'Unione europea e realizzato da Il Sole 24 Ore in collaborazione con Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa e Cnr Issirfa è stato pubblicato anche il volume:

LA POLITICA DI COESIONE UE NEI BALCANI



La presente pubblicazione è stata realizzata con il sostegno finanziario dell'Unione europea.
Il suo contenuto è esclusiva responsabilità degli autori e non riflette necessariamente le opinioni dell'Unione europea

Il Sole
24 ORE

