N.2 2001 • ANNO XXII - marzo/aprile

Introduzione/Robert Leonardi e Andrea Ciaffi

La svolta nella programmazione dei Fondi Strutturali

Sommario

1. *L'idea di questo numero speciale*

Questo numero speciale di *Le istituzioni del federalismo* nasce a seguito di un breve soggiorno di studio trascorso dal vicedirettore della rivista presso l'*Economic and Social Cohesion Laboratory*, dell'*European Institute* della *London School of Economics*, nella primavera del 2000. In quell'occasione, Salvatore Vassallo mi invitò a dare un contributo di ricerca alla rivista, dati i miei interessi di studio sul tema dei Fondi Strutturali e più in generale sulle tematiche della politica di coesione dell'Unione Europea (Ue). Avevo terminato da un anno il libro *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione Europea*, per Il Mulino (1998), e quel lavoro mi aveva fatto capire quanto poco si fosse scritto in Italia da parte di accademici e di operatori pubblici su quella innovazione che è tutta e soltanto europea: la politica di coesione sociale ed economica. L'invito fattomi divenne l'occasione per riprendere con altri il discorso. Risposi subito di sì, esprimendo un forte interesse ma anche la cautela riguardo alla ovvia difficoltà di affrontare un argomento tanto complesso in breve tempo e sollecitando invece un lavoro di gruppo.

Nella seconda metà degli anni novanta avevo avuto la buona sorte di avere presso il Laboratorio un gruppo di giovani ricercatori italiani, molto capaci e motivati, che al termine della loro esperienza di studio londinese avevano fatto ritorno in Italia divenendo protagonisti nei processi di *policy-making* all'interno di strutture politiche nazionali. Uno di loro, Andrea Ciaffi, aveva iniziato una nuova esperienza di lavoro a Roma, presso la Conferenza dei Presidenti, curandone gli affari comunitari e internazionali. Una breve consultazione con Andrea mi confermò la fattibilità del lavoro di gruppo per realizzare questo volume. Assieme abbiamo identificato i temi e i collaboratori in grado di svilupparli. Si tratta di un gruppo di operatori e di accademici validissimi, che hanno preparato lavori basati su una conoscenza diretta della tematica analizzata o su studi da loro stessi condotti.

Non vorremmo però considerare questo volume un contributo *una tantum* al dibattito in Italia sull'argomento dei Fondi Strutturali. Lo abbiamo pensato, invece, come l'avvio di una fase più puntuale di dibattito e di informazione sul ciclo corrente della politica di coesione europea e sulle sue prospettive future. Vorremmo che un volume sull'Europa e la sua politica di coesione si trasformasse in un appuntamento annuale, per seguire e documentare il processo di cambiamento in atto. Per capire il nuovo c'è bisogno di avere un'informazione continua e fattuale su quello che accade ed è questo l'obiettivo della nostra iniziativa di ricerca.

Per raggiungerlo ci proponiamo di creare un osservatorio sulle regioni italiane ed europee e su quello che sta nascendo attorno all'Europa nella prospettiva prossima dell'adesione dei paesi del centro ed est europeo e con la realizzazione del mercato di libero scambio EuroMediterraneo.

Collegata all'osservatorio ci proponiamo di creare una "*summer school*" che ogni anno affronterà uno dei temi delle politiche di coesione. Si presenterà così l'occasione di un primo incontro fra gli autori coinvolti nella preparazione del volume e gli allievi post-laurea provenienti da università italiane ed estere. La preparazione del volume annuale, l'attività dell'osservatorio sulle regioni nella preparazione di studi e ricerche sui temi di maggior rilievo e la conduzione della *summer school* contribuiranno a creare una massa critica di studiosi e operatori per seguire l'evoluzione della politica di coesione e captarne in un modo efficace e rapido i cambiamenti riflessi nelle politiche e nelle strutture politico-amministrative della UE, degli stati membri e dei livelli regionali e locali.

2. *Dalla politica di coesione al percorso del federalismo*

Dal suo punto di partenza nel 1989, la politica di coesione ha innescato un processo di ristrutturazione dei contenuti e della prassi dell'intera gamma di politiche pubbliche, spaziando dal campo economico e infrastrutturale a quello sociale, ambientale e culturale. Questo processo incrementale di allineamento delle varie politiche europee alla finalità di coesione è il risultato cumulativo del dettato dell'Atto Unico Europeo del 1986 (Aue). Esso aveva visto nella coesione la *conditio sine qua non* per la realizzazione del Mercato Unico

e della Moneta Unica. Di conseguenza l'Aue aveva indotto la necessità di ristrutturare le istituzioni, sia al livello europeo, accrescendo i poteri del Parlamento europeo e ridefinendo i poteri del Consiglio dei Ministri e della Commissione, che al livello nazionale, contribuendo a far maturare il dibattito sulla riforma federale in Italia.

In altri Paesi della Ue, il dibattito relativo alla riqualificazione dei poteri dello stato centrale ha assunto delle sfumature diverse. Ma la sostanza di fondo riguarda il come riorganizzare la struttura statale in un ambito europeo nel quale alcune delle vecchie prerogative dello stato centrale sono state già europeizzate, come ad esempio la gestione del mercato unico, il controllo della moneta, la definizione dei principi di concorrenza e dei rapporti economici con i paesi terzi. Nel corso del 2000 si sono intrapresi i primi passi per la ridefinizione delle politiche della sicurezza, della giustizia e degli affari interni a livello europeo. Una costituzione europea non esiste ancora, ma si è avviato senz'altro un processo di costituzionalizzazione dei Trattati che ha cominciato a delineare un sistema istituzionale nuovo (). È logico che tale ristrutturazione delle istituzioni e delle politiche europee abbia un forte impatto sulla configurazione del livello nazionale e di quello sub-nazionale.

Quando abbiamo iniziato a preparare questo volume molti eventi significativi avevano già segnato il percorso della nuova programmazione 2000/2006 dei Fondi Strutturali. Si era già tenuta la conferenza di Catania (dicembre 1998) con la finalità di raccogliere "Cento idee per lo sviluppo"; era stato approvato il Regolamento generale 1260 del 1999 sui Fondi Strutturali; era iniziato il processo di consultazione "orizzontale" incentrato sui tavoli interinali a livello interministeriale; si era avviata la consultazione tra governo e regioni per la definizione dei contenuti del Quadro Comunitario di Sostegno (Qcs) e dei programmi per regioni dell'Obiettivo 1 (), per quelle dell'Obiettivo 2 () e per il Qcs dell'Obiettivo 3 (). Prima ancora, la pubblicazione nel 1997 di *Agenda 2000* aveva prospettato una fase nuova della politica di coesione, che metteva in evidenza il ruolo delle regioni secondo le indicazioni del Commissario della Politica Regionale, Monika Wulf-Mathies. Sulla scena europea, intanto, si era affacciata la nuova Commissione presieduta da Romano Prodi.

Tutte queste situazioni rappresentavano una grossa opportunità di verificare quanti e quali cambiamenti fossero fattibili nell'impostazione procedurale e sostanziale dei Qcs e di identificare le novità assolute che potevano emergere dal nuovo ciclo di programmazione. Il nuovo contesto da un lato offriva la possibilità di fare il punto sulle negoziazioni tra lo stato e le regioni, dall'altro consentiva di verificare il nuovo rapporto fra stato nazionale e regioni nei confronti della UE.

Il volume si propone di dare al lettore una conoscenza approfondita sul tema dei Fondi Strutturali ma con una visione "dall'interno" e collocare lo scenario italiano nel quadro generale della politica di coesione europea, attraverso una versione ragionata degli avvenimenti e delle decisioni del periodo 1999-2000, quando sono stati formulati i programmi per gli Obiettivi 1, 2 e 3. Abbiamo voluto ampliare la prospettiva con un intervento sul nuovo approccio alla politica agricola adottato dalla Commissione con i Piani di Sviluppo Rurale (Psr) che avranno un impatto innovativo di assoluto rilievo sulle zone agricole in Italia e in Europa.

Dallo scenario dei negoziati e della programmazione delle politiche di coesione è poi emerso un interessante affresco dell'assetto delle relazioni intergovernative italiane e del sistema Italia in Europa. I diversi contributi hanno consentito di rilevare non solo le modalità delle relazioni politiche e tecniche Governo/Regioni ma anche la tenuta delle strutture istituzionali esistenti rispetto alle sfide di parternariato e concertazione imposte da Agenda 2000. Ne è risultata un'indagine sul campo del percorso del federalismo italiano, nel quale sono stati evidenziati il livello e le potenzialità del decentramento, la capacità di autogoverno e di programmazione delle Regioni e la relativa forza di negoziazione bilaterale e multilaterale tra i tre livelli di governo (europeo, nazionale, regionale).

L'insieme della programmazione comunitaria mette a disposizione del governo nazionale e delle regioni italiane 29.656 milioni di euro attraverso i Fondi Strutturali oltre a 4.165 milioni di euro dal Feoga – Sezione Garanzia. Queste risorse europee saranno accompagnate da un ammontare almeno equivalente di finanziamenti pubblici nazionali e regionali e da una quantità di investimenti privati, direttamente connessi o derivati, dipendente dalla capacità della programmazione nazionale e regionale di stimolare le leve dello sviluppo diffuso e capillare. Quest'occasione per aiutare a innescare un circolo virtuoso e auto-propulsivo nell'economia del Mezzogiorno e per rafforzare e innovare l'economia italiana in generale non può essere mancata. Essa rappresenta un'opportunità di agganciare la locomotiva europea, che a fine decennio porterà l'Europa a diventare la prima potenza economica mondiale.

Dedichiamo questo lavoro a Federico Mancini,
europeista e nostro maestro.