

AA.VV.

L'EUROPA PER I GIOVANI, I GIOVANI PER L'EUROPA

*Riflessioni sulla politica di coesione europea
dal progetto TRUE – TRUsting Europe*

a cura di
Massimo Bartoli

Morlacchi Editore *U.P.*



L'importanza di comunicare i fondi europei per il territorio

Abstract: Le tante regioni europee usufruiscono da anni dei cosiddetti fondi strutturali, erogati dall'Unione europea attraverso la politica di coesione. Questi hanno lo scopo di innescare processi di crescita che consentano alle aree territoriali più in difficoltà di raggiungere i livelli di sviluppo delle regioni più avanzate. Si tratta di fondi che nel corso del tempo sono divenuti sempre più cospicui, anche in forza del principio di addizionalità che prevede l'affiancamento di risorse nazionali agli stanziamenti europei. Grazie a questi strumenti sono stati raggiunti importanti risultati, che tuttavia, a causa di un'inefficace comunicazione, spesso non sono conosciuti dal grande pubblico. Questo ingenera due effetti negativi particolarmente gravi: contribuisce al permanere del senso di lontananza del cittadino dal processo di integrazione europea; e non consente di esercitare quel sano controllo sociale delle politiche e delle modalità di spesa che grazie alla politica di coesione europea, regione per regione, vengono attuate dagli enti di governo del territorio.

Parole chiave: Europa; Regioni; comunicazione europea; fondi strutturali; coesione territoriale.

Abstract: Europe's many regions have for years benefited from so-called structural funds, provided by the European Union through cohesion policy. These are aimed at triggering growth processes that enable the most distressed territorial areas to reach the development levels of more advanced regions. These are funds that have become more and more substantial over the years, partly due to the principle of additivity, which requires national resources to be placed side by side with European allocations. Thanks to these instruments, important results have been achieved, which, however, due to ineffective communication, are often not known by the general public. This engenders two particularly serious negative effects: it contributes to the persistence of the citizen's sense of remoteness from the process of European integration; and it does not allow for the healthy social control of policies and spending patterns that, thanks to European cohesion policy, are implemented region by region by local government bodies.

Keywords: Europe; Regions; European communication; Structural funds; Territorial cohesion.

1. *L'Europa delle Regioni*

L'Europa non è l'unico continente in cui sono presenti comunità sociali che si riconoscono su base regionale. Tuttavia, il suo territorio fortemente variegato, le tante migrazioni ed invasioni che si sono susseguite nel corso dei millenni, le numerose culture e lingue che si sono radicate in ambiti territoriali specifici e, non da ultimo, la fierezza e la caparbieta con le quali molte comunità locali hanno difeso fino ad oggi le proprie specificità, fanno della vecchia Europa la vera patria delle identità regionali e locali¹.

Tuttavia, questo straordinario e variopinto insieme di territori costituisce sia una ricchezza che un freno allo sviluppo. Quest'ultimo effetto si verifica quando, per svariate ragioni, una regione si isola dal contesto circostante. Con il tempo questa condizione può divenire cronica e portare ad un generale stato di arretratezza². Situazione che si è verificata nel passato ed in parte perdura ancora oggi, in molti paesi europei. In Italia nel Meridione e nelle isole, in Spagna nella parte ovest e sud del Paese, in Germania nei territori dell'ex DDR, per non parlare degli Stati dell'est-Europa.

Con l'avvio del processo di integrazione economica europea, il "problema regionale" venne preso in considerazione solo in via marginale. A parte il preambolo del Trattato istitutivo della Comunità economica europea (TCEE), in cui gli Stati di allora si impegnavano genericamente a ridurre «le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite», c'era poco o nulla.

La situazione iniziò a cambiare quando negli anni Settanta le Istituzioni di Bruxelles si convinsero che la presenza di forti squilibri tra le regioni sub – statali poteva impedire la crescita dell'intera Comunità Economica Europea di allora. Ad essere prese in considerazione

1 Si veda in argomento M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, il Mulino, Bologna 2006, p. 14 ss.

2 L'impovertimento di aree territoriali periferiche e meno dinamiche è cresciuto con l'affermarsi della globalizzazione economica, soprattutto in Europa. Al riguardo si veda quanto riportato in G. OTTAVIANO, *Geografia economica dell'Europa sovranista*, Laterza, Bari Roma 2019, p. 75 ss.

erano le aree territoriali dove si riscontravano bassi redditi, ricerca ed innovazione sotto standard, scarsi investimenti e competitività, sacche di povertà diffusa, istruzione e formazione carenti, corruzione, criminalità e tempi lunghi della pubblica amministrazione³. Tali fattori, vista l'esistenza del mercato comune, potevano esercitare non solo un effetto contagio, ma rallentavano lo sviluppo dell'intera Comunità. Per questo bisognava riportare le aree più svantaggiate ai livelli di performance almeno della media delle regioni della CEE⁴.

Da questa consapevolezza nacque il primo strumento di sostegno regionale, ossia il Fondo Europeo di Sviluppo regionale (FESR), creato nel 1975 per stimolare la crescita delle zone più arretrate dei paesi membri.

Si dovrà però attendere l'Atto Unico del 1986 per vedere la nascita della politica di coesione economica e sociale, che viene affidata come nuova competenza generale alle istituzioni europee⁵. Politica di coesione alla quale più di frequente ci si riferisce usando l'espressione "politica regionale", visto che l'intento è raggiungere stadi di maggiore coesione guardando a cosa succede nelle tante regioni europee.

A seguire, con il Trattato di Maastricht del 1992 si istituisce il Fondo di coesione, per finanziare interventi infrastrutturali nei paesi membri con un PIL inferiore al 90% della media. Negli anni '90

3 Questa consapevolezza nasce a partire dal Rapporto Thomson elaborato su istanza della Commissione europea, *Address by George Thomson on the Tindemans Report* (Brussels, 1 March 1976), https://www.cvce.eu/en/obj/address_by_george_thomson_on_the_tindemans_report_brussels_1_march_1976-en-0c8be6be-06b4-409f-bd52-11f4a09cd1eb.html. Si veda anche L. MONTI, *L'Europa delle regioni*, Luiss University Press, Roma 2005.

4 Una rassegna esauriente delle teorie a sostegno dei processi di crescita economica e di sviluppo su base regionale si trova in R. CAPELLO, *Economia regionale. Localizzazione, crescita regionale e sviluppo locale*, il Mulino, Bologna 2015.

5 Con l'Atto Unico europeo non si ha solo l'introduzione di una nuova competenza assegnata alle Istituzioni europee, ma si realizza anche il passaggio di paradigma del processo di sviluppo economico, che pone al centro le dinamiche regionali. In argomento B. CURLI, *Un «secondo regionalismo»*. *Mercato unico e privatizzazioni: il caso italiano*, in E. CALANDRI, G. LASCHI, S. PAOLI (a cura di), *L'Europa adulta. Attori, ragioni e sfide dall'Atto Unico alla Brexit*, il Mulino, Bologna 2020, p. 159 ss.

viene anche avviato il processo di programmazione pluriennale, che delinea un panorama temporale di media durata (5-7 anni) per realizzare gli obiettivi della politica di coesione. Infine, il Trattato di Lisbona del 2007 completa il quadro chiarendo obiettivi e rafforzando strumenti di quella che da allora si chiama politica di coesione economica, sociale e territoriale⁶.

Volendo delineare le principali traiettorie di evoluzione della politica regionale, possiamo delineare due trend.

Il primo riguarda la *governance*. Originariamente, i fondi di coesione erano appannaggio degli Stati membri in cui erano presenti regioni svantaggiate. Le modalità attraverso le quali venivano utilizzate le risorse economiche europee rientrava nella piena discrezionalità di ciascun paese beneficiario. Con l'introduzione della politica di coesione e dei cicli di programmazione pluriennale, è andato progressivamente consolidandosi il ruolo degli enti di governo territoriali. Tanto che oggi le regioni, insieme alla Commissione e agli Stati membri, sono protagoniste della politica di coesione. Esse, infatti, non si limitano a ricevere fondi, ma sono chiamate a definire obiettivi e modalità di azione, che tengano conto delle proprie specificità e hanno la principale responsabilità nella realizzazione di effettivi processi di sviluppo. Inoltre, nella *governance* hanno ottenuto una posizione rilevante anche gli attori del territorio (imprese, enti, associazioni, cittadini) che, come si vedrà meglio più avanti, svolgono compiti centrali per la buona riuscita di questa politica⁷.

Il secondo elemento che caratterizza l'evoluzione della politica regionale riguarda l'entità delle risorse economiche messe in campo dall'Unione europea (Ue). Questo ambito settoriale, infatti, ha visto una significativa espansione dell'intervento europeo anche in termini finanziari. Gli investimenti in materia regionale, come si ve-

6 Sul punto F. RASPADORI, *La partecipazione delle regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giappichelli, Torino 2012, p. 78 ss.

7 In tema si rimanda al nostro *Le Regioni nel Trattato di Lisbona: premesse per una nuova governance?*, in F. RASPADORI (a cura di) *Regioni strumento di governare democratica: una sfida europea*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna (RN) 2017, p.1 ss.

drà nel prossimo paragrafo, corrispondono oggi alla principale quota del bilancio europeo, ammontando a circa il 40% del totale. Con la politica agricola comune è una delle due politiche redistributive, attraverso le quali l'Unione con il suo budget assegna direttamente agli Stati e alle regioni ingenti risorse finanziarie.

Questo è un aspetto importante, perché è solo in questi ambiti – agricoltura e coesione regionale – che la UE, oltre a dettare norme e fissare strategie comuni (come fa per la maggior parte dei settori in cui interviene), per raggiungere gli obiettivi voluti può contare anche sulla leva economica.

2. Quanti fondi europei per i territori

Una delle poche informazioni che il cosiddetto uomo della strada è in grado di riportare sull'Unione europea, è che da lì vengono tanti soldi destinati alle regioni e agli enti locali. Questo perché i mezzi di informazione, ed anche la politica, sono molto più attenti quando, oltre alle regole, ci sono risorse finanziarie da potere impiegare per realizzare delle politiche. Conseguentemente, da decenni i fondi europei sono uno dei pochi aspetti di cui si parla in riferimento all'integrazione europea⁸.

Il fatto che l'Unione destini fondi considerevoli alle regioni di per sé, quindi, non è un dato infondato, ma certamente deve essere circostanziato per evitare fraintendimenti, che sono all'ordine del giorno quando si parla di Europa.

Anzi tutto l'entità. I fondi ci sono, ma non raggiungono neppure lontanamente un'entità paragonabile a quella di cui dispongono gli Stati per finanziare le proprie politiche pubbliche. Questo anzi tutto perché l'intero bilancio europeo ammonta a solo l'1% circa dei

8 Sul rilievo della comunicazione europea in materia di politica regionale si veda D. PAOLETTI, *La comunicazione della politica di coesione: uno sguardo d'insieme*, in F. RASPADORI (a cura di), *Comunicare i fondi europei per promuovere lo sviluppo del territorio. Una proposta operativa*, FrancoAngeli, Milano 2021, pp. 39 ss.

redditi nazionali lordi degli Stati membri. In generale, parliamo di oltre un centinaio di miliardi di euro che servono a sostenere l'intera attività annuale dell'Unione⁹.

Andando più nello specifico, guardando al bilancio del 2023¹⁰, le grandi voci di spesa, con le relative entità espresse in miliardi di euro, corrispondono a: Mercato unico, innovazione e agenda digitale 21,727; Coesione, resilienza e valori 70,137; Risorse naturali e ambiente 57,295; Migrazione e gestione delle frontiere 3,814; Sicurezza e difesa 1,946; Vicinato e resto del mondo 16,329; Pubblica amministrazione europea 11,419.

Il totale è di 182,667 miliardi di euro impegnati nel 2023 (quelli realmente spesi, ci si attende siano 168,575). Come si evince dalle cifre, quindi, la principale voce concerne la "Coesione, resilienza e valori", che può contare su oltre 70 miliardi di euro. La parte più rilevante di queste risorse (oltre 62 miliardi) concerne la politica di coesione economica, sociale e territoriale, ossia la più volte citata politica regionale.

Entrando più nel dettaglio, gli oltre 60 miliardi di cui si è detto si ripartiscono in due macro-voci: la prima si riferisce alla coesione regionale (46,152 miliardi di euro con il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione (FC); la seconda riguarda la coesione sociale (16,774 miliardi) (occupazione, istruzione, formazione, assistenza, ecc.), che ha come principale strumento operativo il Fondo di sviluppo europeo (FSE).

Sessanta miliardi sono tanti e sono pochi allo stesso tempo. Sono pochi perché devono essere ripartiti per le circa 350 regioni presenti negli Stati membri della Ue; e restano pochi anche se la loro erogazione si protrae anno per anno in tutto il ciclo settennale di programmazione pluriennale. Ovviamente ci sono dei criteri per ripartire questi fondi. In generale, la maggior parte va alle regioni

9 In merito al bilancio della UE si veda G. PARAMITHIOTTI, A. ZATTI, *Il bilancio dell'Unione europea. Origini, principi ed elementi costitutivi*, Pavia University Press, Pavia 2015.

10 Si veda il *Draft Union annual budget for the financial year 2023, General Statement of Expenditure*, COM(2022) 400 – EN, 1.7.2022, pp. 23 ss.

più in difficoltà e con maggiore popolazione. Tuttavia, se pensiamo che il bilancio annuale di una regione italiana di media grandezza come la Toscana è di circa 25 miliardi, è intuitivo che i fondi europei costituiranno solo una parte residuale delle risorse regionali.

Però, li possiamo considerare anche tanti se pensiamo che i bilanci regionali sono destinati quasi per intero a spese ordinarie fisse, come – guardando alle regioni italiane – la sanità (che assorbe oltre il 70%), il personale, i trasferimenti ad altre amministrazioni ed enti pubblici, ecc.¹¹ Poco o nulla rimane per investimenti con i quali sostenere nuove iniziative in ambiti quali: la ricerca, la formazione, le politiche sociali, la cultura, l'ambiente e molti altri ancora. Ambiti che sono invece terreno d'elezione dei finanziamenti europei, che puntano ad attivare quei processi che possano fare uscire le regioni dallo stato di fragilità sul piano dello sviluppo economico e sociale in cui diverse di loro si trovano.

Inoltre, c'è da aggiungere che uno dei principi cardine della politica di coesione consiste nella cosiddetta addizionalità, in base alla quale – con differenti percentuali a seconda delle regioni coinvolte – alle risorse messe in campo dalla UE, si devono aggiungere fondi nazionali e regionali in genere in entità superiore a quelli mobilitati dall'Unione. Prendendo a riferimento l'Italia ed il nuovo settennato pluriennale 2021-2027, i fondi europei ammontano a circa 44 miliardi di euro. A questi però vanno aggiunti, a titolo di cofinanziamento nazionale, circa 33 miliardi del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie ed ulteriori circa 70 miliardi del fondo di sviluppo e coesione. A rimpinguare ulteriormente la quota di cofinanziamento nazionale sono chiamate anche le regioni, che a seconda del livello di ricchezza dovranno integrare i fondi messi a disposizione dallo Stato con risorse proprie¹².

11 Si vedano i dati riportati nel sito dell'ISTAT e relativi alla spesa delle regioni italiane nel 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/284961>.

12 Si vedano i dati riportati dal Servizio studi della Camera dei deputati, *Politiche di coesione. I Fondi europei per la politica di coesione 2021-2027 per la coesione*, <https://temi.camera.it/leg19DIL/temi/i-fondi-europei-per-la-politica-di-coesione-2021-2027.html>.

In totale quindi, nel settennato 2021-2027 la politica di coesione regionale in Italia potrà contare su circa 150 miliardi, ossia circa 21 miliardi di euro all'anno, che, prendendo nuovamente in considerazione una regione come la Toscana (che oltretutto beneficia in parte minore dei fondi europei perché non è considerata una regione povera), corrispondono a circa 1 miliardo all'anno tra fondi europei e fondi complementari nazionali¹³. Una quota non indifferente considerato quanto abbiamo detto in merito alla composizione dei bilanci regionali.

3. Quali fondi

Fino ad ora abbiamo parlato solo dei fondi che l'Unione destina alle regioni attraverso la politica di coesione economica, sociale e territoriale. In estrema sintesi, e sempre in riferimento alla programmazione 2021-2027, ci riferiamo a cinque strumenti. I cosiddetti fondi a finalità strutturale, ossia il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), con il quale è finanziato anche il programma Interreg; il Fondo Sociale Europeo (FSE); il Fondo di Coesione (FC); ed il Fondo per la transizione giusta (Just Transition Fund – JTF). A completare il quadro concorre il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA)¹⁴.

Ciascuno di loro ha specifiche finalità, che tuttavia concorrono a favorire la crescita armoniosa delle regioni, puntano ad una generale convergenza verso le condizioni presenti nei territori più virtuosi. L'idea di fondo è che solo intervenendo sulle diverse cause che impe-

13 Si veda quanto riportato in Regione Toscana, *Fondi europei 2021-2027*, <https://www.regione.toscana.it/-/fondi-europei-fesr-e-fse-2021-2027-in-toscana>.

14 Sui fondi della programmazione 2021-2027, congiuntamente al *Next Generation EU*, si vedano G. CENTURELLI, *Next Generation Eu' e fondi strutturali. L'evoluzione dei sistemi di gestione e controllo ed elementi di semplificazione nel periodo 2021-2027*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 1/2022, pp. 27 ss.; G. BARTOLOMEI, A. MARCOZZI, *Fondi europei 2021-2027 e Next generation EU*, EPC, Roma 2022.

discono la crescita sostenibile, è possibile puntare a risultati positivi e duraturi.

Così, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR – finanzia interventi strutturali, iniziative che favoriscono innovazione e competitività del sistema imprenditoriale e la riconversione delle regioni industriali in declino. Il Fondo Sociale Europeo – FES+ – (qualificato *plus* nell'attuale quadro pluriennale) investe nel capitale umano e sostiene l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali. Il Fondo di coesione – FC – eroga contributi a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee per gli Stati con un reddito nazionale lordo (RNL) pro capite inferiore al 90% della media. Quindi una *new entry*, ossia il Fondo per la giusta transizione – JTF – che, nel contesto della strategia del Green Deal Europeo, sostiene tutte le iniziative che concorrono al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050. Infine, Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura (FEAMPA), che promuove la pesca e l'acquacoltura sostenibili, il ripristino e la conservazione delle risorse acquatiche e la sostenibilità dell'ambiente marino in generale.

L'intero pacchetto di tali risorse (più altre di minore entità collegate ai fondi strutturali) viene definito e ripartito attraverso una complessa procedura europea, che si perfeziona con l'adozione di un regolamento generale (regolamento sulle disposizioni comuni – RDC) e altrettanti regolamenti per ciascun fondo. Le modalità attraverso le quali i fondi saranno impiegati dagli Stati e dalle regioni sono fissate attraverso una complessa procedura, alla quale partecipano sia il livello europeo (in particolare la Commissione), che quelli nazionale e regionale. Il risultato finale consiste in migliaia di programmi nazionali e regionali nei quali sono enunciate le concrete finalità e modalità di spesa per ciascun territorio dell'Unione beneficiario dei fondi di coesione¹⁵.

15 Sul complesso funzionamento della politica regionale si veda a L. MONTI, *I fondi europei, Guida al NextGenerationEU e al QFP – Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Luiss Press, Roma 2021.

Come abbiamo accennato nel primo paragrafo, le regioni svolgono un ruolo di primaria importanza nel perseguimento degli obiettivi di coesione. Sta a loro, infatti, indicare nei programmi regionali di attuazione quali sono gli ostacoli che si frappongono allo sviluppo sostenibile del territorio; e sono sempre loro, che dovranno fissare i traguardi specifici da raggiungere e le tipologie di intervento da prendere. E sempre le regioni hanno il compito di coinvolgere i soggetti presenti sul territorio, *stakeholder* e società civile, al fine di coinvolgerli nei difficili sforzi di ammodernamento ed efficientamento.

Qui sta la principale opportunità data agli enti regionali. Con la politica di coesione europea gli enti regioni non si presentano quali passivi terminali di un intervento finanziario caduto dall'alto. Al contrario, essi sono chiamati a definire dei programmi pluriennali concreti, che risultino convincenti, sia agli occhi del governo nazionale, sia a quelli della Commissione europea. Programmi che devono essere conformi a principi e obiettivi comuni definiti a livello europeo, ma che tracciano il cammino e gli sforzi che ciascuna regione, in modo differenziato, deve compiere per realizzare la convergenza verso i territori più virtuosi. Programmi che si presentano quali vere agende politiche che ciascun governo regionale prospetta prima di tutto ai suoi cittadini, puntando a risolvere i principali limiti allo sviluppo presenti sul territorio ed a migliorare i livelli di benessere per tutti.

4. L'importanza di comunicare i fondi

Per capire l'importanza di una buona comunicazione sui fondi europei destinati alle regioni e agli enti locali, è opportuno richiamare quanto accennato riguardo alla struttura del bilancio europeo.

Come abbiamo detto, il budget complessivo della Ue corrisponde a circa l'1% dei bilanci consolidati di tutti gli Stati membri. Questa condizione dipende dal fatto che l'Unione di oggi si occupa di tan-

tissime competenze, ormai di quasi tutte quelle che comunemente ci si attende vengano esercitate da uno Stato. Tuttavia, il suo compito si limita nell'indicare strategie e fissare norme. Le azioni necessarie per dare attuazione a strategie e norme, e a maggior ragione i costi connessi a tali azioni, restano a carico degli Stati. È sempre così, a parte per le politiche dell'agricoltura e della coesione regionale che, come abbiamo visto, assorbono insieme più della metà dell'intero bilancio della Ue. In questi ambiti, e per ora solo in questi, l'Unione, oltre a dettare norme e indicare principi e programmi d'azione, finanzia direttamente le sue politiche. Nel settore dell'agricoltura sostenendo i redditi degli agricoltori e promuovendo modelli di produzione eco-sostenibili. Nella politica di coesione, definendo insieme agli Stati e alle regioni le azioni da intraprendere per promuovere forme di sviluppo sostenibile, contribuendo direttamente a finanziarle.

Quindi, a differenza di quanto accade in materie come i trasporti, l'ambiente, la sanità, la giustizia e tante altre, nel campo della politica regionale – che è quello che a noi qui interessa – quanto deciso a livello europeo si trasforma direttamente in progetti concreti e finanziati. Semplificando si può dire che in questo ambito l'Europa non ci mette solo le idee, ma anche i soldi. E parliamo di progetti che, se realizzati, comportano benefici immediati e visibili per tante categorie produttive e sociali e per i cittadini in generale.

Le iniziative finanziate dalla Ue attraverso la politica regionale sono numerosissime e di dimensioni molto variabili. Si va, ad esempio, da progetti di piccole dimensioni, come il supporto ad uno studio professionale che vuole digitalizzare le proprie pratiche, ad un'organizzazione locale del terzo settore che intende offrire corsi di formazione professionalizzanti per disabili. Ma, allo stesso tempo, i fondi regionali rendono possibili grandi opere, come la realizzazione di un ponte autostradale, oppure la riconversione di una grande impresa industriale finalizzata a produzioni non inquinanti e competitive. E poi interventi nel settore della cultura, come il recupero di un antico

sito di importante valore storico, o l'offerta di corsi di formazione per artisti di strada. E la lista potrebbe continuare a lungo¹⁶.

Il tratto comune di ogni progetto è quello di creare nuove opportunità ed apportare benefici diretti alle persone. Opportunità e benefici che possono essere facilmente riconducibili a decisioni prese grazie alle scelte fatte dall'Unione europea. Per questo la politica di coesione regionale rappresenta un caso pressoché unico (insieme con l'agricoltura) in cui i vantaggi derivanti dalla Ue si vedono chiaramente senza mediazioni da parte degli Stati. È qui, più che in altri settori, che si evidenzia quella vicinanza tra cittadini ed Unione di cui si lamenta spesso l'assenza. Nella politica regionale l'Unione è sempre amica del cittadino, e a differenza di quanto sostiene la vulgata comune, non è matrigna (imponendo restrizioni e sacrifici), ma munifica e generosa, elargendo finanziamenti e sostenendo iniziative private e pubbliche.

Per tali ragioni comunicare la politica di coesione regionale è allo stesso tempo molto utile e semplice. O almeno così dovrebbe essere. Utile, perché come si accennava, il cittadino, vedendo le realizzazioni rese possibili dall'Unione proprio nel suo territorio, dovrebbe essere indotto a comprenderne l'utilità e ad identificarsi con essa. Comunicare la politica di coesione, quindi, si presenta come la modalità più idonea per colmare quel *gap* di diffidenza che rende molti cittadini europei indifferenti, se non ostili, rispetto al progetto di unificazione.

Semplice perché, quando si racconta della politica di coesione regionale, si parla di corsi di formazione che non esistono ma servono, di ristrutturazioni da tanto tempo attese, di nuove linee ferroviarie, di maggiori guadagni d'impresa dovuti ad innovazioni. Insomma, di cose concrete di cui si vede immediatamente il vantaggio e che possono essere verificate perché sono a portata di mano, sotto casa.

Dovrebbe essere così, ma purtroppo i benefici connessi alla comunicazione sulla politica di coesione non sono sempre evidenti;

16 Una rassegna di alcuni dei tantissimi progetti finanziari sul territorio dalla politica di coesione è presente nel sito *Cosa fa per me l'Europa, nella mia regione*, <https://www.what-europe-does-for-me.eu/it/portal>.

anzi, sotto alcuni aspetti, anche questo tipo di azione europea dà adito a critiche e riserve.

Questo avviene principalmente per tre ragioni, tutte connesse ad una cattiva o insufficiente comunicazione¹⁷.

La prima ragione consiste in un atteggiamento di fondo che molti hanno verso l'Unione, che è vista come una sorta di bancomat o "mucca da mungere". Secondo questa concezione, la Ue ha senso di esistere solo se risulta in grado di garantire sostegno agli Stati, agli enti territoriali, alle imprese e ad ogni soggetto che ha bisogno di un aiuto finanziario. Tutto il resto risulterebbe secondario, se non controproducente, per i concreti interessi di Stati e territori. Questa visione certo non scalda i cuori, riducendo il processo di integrazione ad una sorta di operazione bancaria. Secondo questa visione, le istituzioni di Bruxelles sono considerate alla pari di un'agenzia finanziaria alla quale certo non fa piacere affidare compiti diversi da quelli consistenti nel sostegno economico. Se questa è la base sulla quale poggia il consenso verso la Ue, si comprende come sia facile perderlo. Basta infatti che i fondi ottenuti siano minori di quelli attesi o che le opere promesse non vengano realizzate nei tempi stabiliti, perché la fiducia nell'intera Unione venga meno.

La seconda ragione che mina la credibilità della politica di coesione poggia sulla cattiva gestione, frodi e truffe che secondo alcuni caratterizzerebbero i fondi europei. Tempo fa fece scalpore la notizia dell'uso di risorse della coesione per pagare cachet milionari a star dello spettacolo¹⁸, ed è frequente leggere di tasse indirette non dichiarate, progetti gonfiati, richieste di finanziamenti sproporzionate, ecc.¹⁹ Poi ci sono gli enormi ritardi nell'attuazione dei tanti

17 Sulle fragili basi sulle quali poggia il consenso "di comodo" di molti italiani sull'Unione europea, si veda P. V. DASTOLI, R. SANTANIELLO, *C'eravamo tanto amati. Italia, Europa e poi?*, Egea, Milano 2013.

18 M ZATTERIN, *Napoli rimborsa Elton*, in «La Stampa», 19 novembre 2010, <https://www.lastampa.it/rubriche/straneuropa/2010/11/19/news/napoli-rimborsa-elton-1.37273295/>.

19 Si veda sul tema delle frodi europee in Italia SENATO DELLA REPUBBLICA – UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, *A spese dell'Europa Le mille e una frode sui fondi co-*

progetti presentati dallo Stato e dalle regioni e finanziati con fondi europei. Ritardi o addirittura incapacità nella programmazione e nella spesa, che a volte comportano il recupero punitivo da parte dell'Unione europea delle risorse messe a disposizione dell'Italia e delle sue regioni²⁰. Tutto questo porta ad una generale sfiducia nella utilità dell'intera programmazione europea a favore delle regioni.

La terza ragione della debolezza comunicativa sui fondi europei dipende dalla perversa regola del giornalismo in base alla quale le vere notizie sono solo quelle cattive. Regola che si applica pienamente in materia di coesione, dove, al contrario di quanto avviene per frodi e ruberie, sono rarissimi i reportage nei quali si illustrano i risultati raggiunti attraverso il sostegno europeo. E altrettanto rare e poco accessibili sono le informazioni su quanto la politica di coesione sia stata determinante per il successo economico e sociale di alcune regioni europee. Come è il caso della Spagna e del Portogallo, che anche grazie ai fondi europei sono riusciti ad innescare processi di crescita che hanno consentito alla maggior parte dei territori di riallinearsi con le altre regioni europee. Oppure a Paesi, come l'Ungheria e la Bulgaria, dove i fondi europei costituiscono una parte considerevole della loro spesa pubblica e la ragione principale dei trend di sviluppo. Inoltre, al cittadino raramente viene spiegato che le mancate realizzazioni, al pari delle incapacità di spesa, dipendono dalle amministrazioni nazionali e regionali, che non si sono sapute organizzare adeguatamente. Queste mancate narrazioni o parziali spiegazioni contribuiscono notevolmente a rendere anche la comunicazione sulla politica di coesione europea poco efficace e incapace di apportare quei benefici di cui abbiamo detto in merito al colmare la distanza tra le istituzioni europee ed il cittadino.

munitari: come funzionano? A quanto ammontano? Chi le combatte, e con quali risultati?, maggio 2018, https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/Focus_frodi_comunitarie.pdf.

20 ANSA EUROPA, *Italia resta indietro su spesa fondi regionali Ue. Solo 15 mesi per certificare 40% risorse disponibili dal 2014*, 6 ottobre 2022, https://www.ansa.it/europa/notizie/la_tua_europa/notizie/2022/10/05/a-giugno-quasi-tutte-le-regioni-oltre-50-spesa-dei-fondi-europei_d58c3571-893d-46d8-a8e5-d955b889019c.html.

Infine, un'ultima considerazione sull'importanza della comunicazione sui fondi territoriali concerne il ruolo della società civile e dei cittadini nelle dinamiche politiche, coinvolgendo il concetto stesso di democrazia.

Se a livello nazionale può essere difficile per il cittadino verificare quanta parte di un programma politico sia stato realizzato, a livello regionale e locale questa operazione è più facile. Perché i compiti dei governi del territorio sono ridotti rispetto a quelli del governo nazionale, e perché il cittadino è fisicamente più vicino all'amministratore locale ed ha diretta conoscenza di quanto avviene sul territorio dove vive. Questo rende più agevole svolgere quella funzione di controllo sociale sulla politica che dovrebbe consentire al cittadino di rivendicare il ruolo di vero titolare e beneficiario del potere pubblico. Perché questo avvenga però il cittadino dovrebbe conoscere i programmi politici dei governi regionali e locali, che oggi corrispondono in buona parte ai programmi concordati con la Commissione europea nell'ambito della politica di coesione. E poi dovrebbe essere informato delle fasi di attuazione del programma e dei risultati finali. Solo così il cittadino, soprattutto agendo all'interno delle formazioni sociali attive, avrebbe davvero la capacità di fungere da propulsore e valutatore delle politiche pubbliche, contribuendo in maniera determinante al perseguimento del bene comune.

Purtroppo, però, per le ragioni che abbiamo ricordato, la comunicazione sui fondi è carente e spesso fuorviante.

5. Per una migliore comunicazione di fondi europei sul territorio

Vista l'importanza, per l'Unione e per il cittadino, di una buona comunicazione sui fondi regionali, a questo punto ci si deve chiedere cosa è possibile fare per modificare la situazione esistente. A tale riguardo si dovrebbe operare su più fronti, alcuni dove appare difficile ottenere dei risultati, altri dove invece lo è meno.

Relativamente agli interventi più impegnativi, un grande ostacolo da superare è sicuramente rappresentato dall'estrema complessità

delle procedure, sia europee che nazionali e regionali attraverso le quali si decide e si applica la politica di coesione.

Come abbiamo visto, parliamo di procedimenti che coprono un arco temporale pluriennale (il dibattito su un futuro ciclo di programmazione viene avviato almeno due anni prima del suo inizio) e che prevedono l'adozione di un gran numero di atti giuridici di diversa natura (sia a livello europeo, che nazionale e regionale). Da vari decenni i cicli settennali si sovrappongono, nel senso che il vecchio prevede la possibilità di proroghe alla sua definitiva attuazione di almeno tre anni; per tale ragione il nuovo ciclo in realtà viene avviato tre o quattro anni dopo la data del suo avvio formale. A livello europeo gli obiettivi della politica di coesione (che riguardano un arco temporale di sette anni) devono essere coordinati con quelli della strategia decennale, che la Ue ha iniziato a varare a partire dal 2000. Inoltre, vi sono anche gli obiettivi ed i programmi di legislatura della Commissione europea che hanno la durata di cinque anni. Questo sovrapporsi di prospettive temporali e di obiettivi generali non sempre coincidenti genera incertezza e confusione. Sul piano interno, le difficoltà di coordinamento sono amplificate dalla necessità di armonizzare gli obiettivi nazionali con quelli di ciascuna regione.

La situazione diviene ancora più complessa quando si passa alla fase attuativa. Ciascun fondo ha un suo regolamento che deve essere però applicato tenendo conto dei principi generali enunciati nel regolamento sulle disposizioni comuni ed in altri atti (quali ad esempio il regolamento finanziario della Ue). Mentre sul piano interno i tanti programmi regionali, uno per ciascun fondo, devono coordinarsi con l'Accordo di partenariato nazionale. Non da ultimo, alla *governance* regionale di ogni fondo sono chiamati a partecipare un gran numero di attori pubblici, privati e della società civile, il cui ruolo spesso però appare poco chiaro. L'Unione da sempre cerca di semplificare il quadro di regolamentazione della politica regionale ma, a quanto pare, c'è ancora molta strada da percorrere per giungere ad un risultato soddisfacente.

Proprio tenendo conto della estrema complessità della struttura regolamentare ed attuativa della politica di coesione, ci si attende-

rebbe che tutte le istituzioni coinvolte si impegnassero a fondo per rendere chiaro e comprensibile nei suoi passaggi essenziali l'intero quadro di programmazione. E in questo senso la Commissione europea, da diversi anni a questa parte, finanzia con propri fondi progetti presentati da attori nazionali e volti a migliorare il livello di comunicazione della politica regionale. Ciò nonostante, come emerge da diverse ricerche ed è facilmente verificabile consultando i principali siti Internet delle istituzioni europee, nazionali e regionali, a meno che non si abbia un'ottima conoscenza di cosa sia la coesione territoriale europea e di come funzioni, è quasi impossibile riuscire a capirci qualcosa²¹.

In particolare, dovrebbero essere resi disponibili i principali risultati raggiunti regione per regione, in termini di progetti avviati e realizzati, utilizzando però narrazioni facilmente comprensibili dal grande pubblico e privilegiando lo *storytelling*. Sarebbe utile anche creare degli spazi informativi dedicati specificamente ai potenziali beneficiari dei fondi, anticipando e spiegando in modo semplice le future opportunità di finanziamento. Infine, un'altra azione meritoria è quella di formare comunicatori che dispongano di specifiche competenze in materia, creando al contempo sistemi informativi che consentano ai principali mezzi di comunicazione, operando prioritariamente a livello regionale, di seguire in modo costante tutti gli aspetti più rilevanti dell'attuazione del ciclo di programmazione. Insomma, dovrebbe essere facile per tutti reperire e comprendere le notizie che descrivono e danno conto della politica di coesione, regione per regione.

In quest'ottica, ricordiamo che lo stesso Parlamento europeo nella sua risoluzione del 7 settembre 2010 sul giornalismo e i nuovi media²², afferma che occorrerebbe «decentralizzare la politica

21 Le difficoltà di garantire una soddisfacente comunicazione sui fondi europei emerge dal rapporto finale del Progetto ESFU (*“European funds – a Sustainable Future for Umbria”*), finanziato dalla Direzione generale per le politiche urbane e regionali (DG-REGIO) della Commissione europea nel 2021, F. RASPADORI (a cura di), *Comunicare i fondi europei*, cit.

22 Risoluzione del Parlamento europeo del 7 settembre 2010 *sul giornalismo e i nuovi media – creare una sfera pubblica in Europa*, 7 settembre 2010, (2010/2015(INI)).

di comunicazione dell'Ue verso una dimensione locale e regionale, allo scopo di ravvicinare i differenti livelli di comunicazione». Oltre tutto, per raggiungere gli obiettivi comunicativi di cui si è detto, non mancherebbero certo le risorse necessarie, visto che ciascun fondo prevede una quota non indifferente di stanziamenti dedicati specificamente alla comunicazione.

In conclusione, ripetiamo quanto sarebbe importante dare vita ad una soddisfacente comunicazione europea sui fondi regionali, in quanto essa consentirebbe di perseguire due traguardi di enorme valore: dimostrare l'utilità della Ue, in termini di benessere accresciuto, in modo evidente e capillare; consentire un'efficace controllo sociale sull'attuazione delle politiche regionali, rafforzando in maniera sostanziale i livelli di partecipazione democratica alla vita politica a partire da contesti regionali.

Bibliografia

- BARTOLOMEI G., MARCOZZI A., *Fondi europei 2021-2027 e Next generation EU*, EPC, Roma 2022.
- CACIAGLI M., *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, il Mulino, Bologna 2006.
- CAPELLO R., *Economia regionale. Localizzazione, crescita regionale e sviluppo locale*, il Mulino, Bologna 2015.
- CENTURELLI G., 'Next Generation Eu' e fondi strutturali. L'evoluzione dei sistemi di gestione e controllo ed elementi di semplificazione nel periodo 2021-2027, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 1/2022, pp. 27 ss.
- CURLI B., *Un «secondo regionalismo»*. Mercato unico e privatizzazioni: il caso italiano, in CALANDRI E., LASCHI G., PAOLI S. (a cura di), *L'Europa adulta. Attori, ragioni e sfide dall'Atto Unico alla Brexit*, il Mulino, Bologna 2020, pp. 159 ss.
- DASTOLI P. V., SANTANIELLO R., *C'eravamo tanto amati. Italia, Europa e poi?*, Egea, Milano 2013.

MONTI L., *L'Europa delle regioni*, Luiss University Press, Roma 2005.

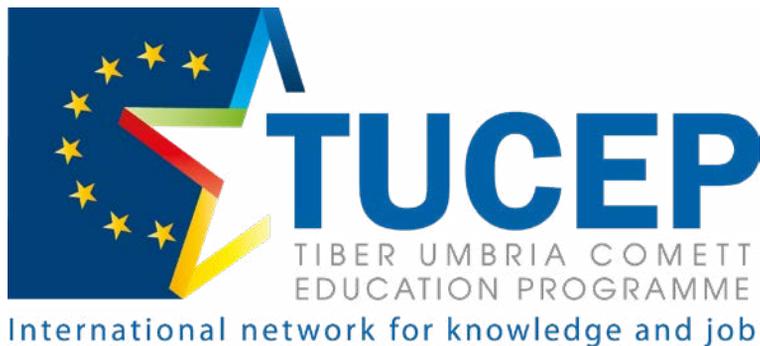
MONTI L., *I fondi europei, Guida al NextGenerationEU e al QFP – Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Luiss Press, Roma 2021.

OTTAVIANO G., *Geografia economica dell'Europa sovranista*, Laterza, Bari Roma 2019.

PAOLETTI D., *La comunicazione della politica di coesione: uno sguardo d'insieme*, in RASPADORI F. (a cura di), *Comunicare i fondi europei per promuovere lo sviluppo del territorio. Una proposta operativa*, Franco-Angeli, Milano 2021, pp. 39 ss.

PARAMITHIOTTI G., ZATTI A., *Il bilancio dell'Unione europea. Origini, principi ed elementi costitutivi*, Pavia University Press, Pavia 2015.

SENATO DELLA REPUBBLICA – UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, *A spese dell'Europa Le mille e una frode sui fondi comunitari: come funzionano? A quanto ammontano? Chi le combatte, e con quali risultati?*, maggio 2018, https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/Focus_frodi_comunitarie.pdf.



Comunicare la Politica di Coesione dell'Ue e i suoi benefici per i territori dell'Unione, *in primis* alle giovani generazioni, protagoniste delle prossime tappe del processo di integrazione europea. Una sfida colta dal Progetto *TRUsting Europe-TRUE*, le cui attività formative hanno raggiunto circa 500 studenti in tutta la Penisola e coinvolto 12 Università italiane, società di comunicazione e enti di promozione sociale. Il Volume, grazie ai contributi di docenti universitari intervenuti nel Progetto, affronta alcuni specifici aspetti della Coesione europea, dalla sua evoluzione storica fino al consolidamento di uno specifico capitolo per le politiche giovanili, dal suo articolarsi con l'intervento straordinario per il Mezzogiorno d'Italia fino a una riflessione sulle sue debolezze comunicative e sui processi di valutazione dei risultati ottenuti.

MASSIMO BARTOLI insegna Diritto internazionale proredito presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Perugia, dove ha svolto numerose attività di docenza e ricerca in Diritto europeo ed internazionale nei settori delle politiche di Coesione, della concorrenza, del commercio e della sicurezza collettiva.