



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale
in
Governance delle organizzazioni
pubbliche

Tesi di Laurea

**I fondi europei,
l'implementazione
in un contesto comunale
e le nuove sfide**

Relatore

Prof. Marcello Degni

Laureando

Enrico Pretto

Matricola

877265

Anno Accademico

2019 / 2020

Indice

Introduzione p.1

Capitolo I Una panoramica sui fondi europei

1.1 Il funzionamento dei fondi SIE p. 3

1.2 Il ruolo del bilancio europeo p. 13

1.3 Le critiche al sistema attuale p. 19

Capitolo II La programmazione 2014-2020

2.1 La programmazione settennale 2014-2020 p. 39

2.2 Le due grandi emergenze durante la programmazione 2014-2020 p. 58

2.3 L'applicazione in Italia p. 91

Capitolo III L'evoluzione dei fondi europei nella storia

3.1 Le origini della Politica di Coesione p. 107

3.2 Dall'Atto Unico Europeo verso il nuovo millennio p. 113

3.3 Dall'allargamento ad Est alla crisi economica p. 123

Capitolo IV L'Unione europea del prossimo decennio

4.1 Le sfide interne: l'integrazione, l'allargamento, lo stato di diritto e l'euroscetticismo p. 140

4.1.1 Il processo di integrazione europea è a un bivio p. 140

4.1.2 I Balcani e la prospettiva di adesione nell'Ue p. 146

4.1.3 La crisi dello stato di diritto all'interno dei Paesi membri p. 151

4.1.4 Contrastare l'euroscetticismo con un nuovo europeismo p. 163

4.2 Le sfide esterne: l'Ue in un'ottica mondiale p. 173

4.2.1 L'Unione europea tra le potenze straniere p. 173

<i>4.2.2 La sfida africana: Unione africana e migranti</i>	p. 189
<i>4.2.3 Una difesa comune</i>	p. 199
<i>4.2.4 L'indipendenza energetica</i>	p. 214
4.3 L'economia: ancora una volta, la chiave di (s)volta	p. 218
4.4 La programmazione 2021-2027	p. 232
Capitolo V Il progetto LIFE BEWARE nell'Alto vicentino	
5.1 Il LIFE e gli altri fondi diretti della programmazione 2014-2020	p. 243
5.2 La sua implementazione nell'Alto vicentino	p. 257
5.3 La rendicontazione del progetto	p. 306
5.4 La visita del Monitor e le criticità vissute	p. 324
Conclusione	p.349
Bibliografia	p.352
Sitografia	p.354

Introduzione

Partiamo dal principio. I fondi europei che cosa sono?

I fondi europei sono investimenti in uno specifico territorio provenienti dalle risorse comunitarie. Si possono distinguere in due grandi categorie. Da una parte ci sono i fondi strutturali e di investimento, denominati fondi SIE o fondi indiretti, gestiti dalle autorità nazionali/regionali ed attuati attraverso i Programmi Operativi, con lo scopo di implementare la politica di coesione dell'Unione Europea attraverso la riduzione delle disparità economiche, sociali e territoriali tra le varie regioni dell'Ue. Dall'altra ci sono i fondi a gestione diretta, detti anche programmi di iniziativa comunitaria, gestiti direttamente dalla Commissione Europea e consistono in contributi economici destinati a specifici progetti collegati alle politiche dell'Ue a cui devono precedere delle proposte da parte di un partenariato di soggetti.

A cosa servono? Perché è importante osservarli? I fondi europei sono il principale strumento finanziario con cui l'Unione Europea persegue il fine di integrazione economica e sociale dei Paesi membri e delle loro regioni. Sono lo strumento principale della cooperazione interna tra gli Stati e tra le regioni. Permettono di sviluppare settori all'avanguardia. I fondi europei sono, per dirla con un'ottica diversa, la scommessa dei Paesi membri sul loro stesso sviluppo territoriale all'interno dell'Ue.

L'Unione Europea è un organismo internazionale dalla storia piuttosto recente. Cosa possiamo utilizzare come indicatori della sua recente evoluzione e del suo andamento come Unione? Sicuramente i Trattati. L'adesione di nuovi Paesi. La fiducia nelle istituzioni europee. La cooperazione tra i territori. Le discussioni in atto sulla sua evoluzione. Come viene speso il bilancio dell'Unione Europea, e la sua dimensione. Ebbene, nel settennio 2014-2020, l'Ue ha previsto per i soli fondi indiretti 470 miliardi di Euro, pari a più di un terzo del suo budget. Essendo i fondi strumenti finanziari che richiedono dei partenariati anche tra attori internazionali, rappresentano un collante tra i territori europei, accorciando le distanze territoriali e culturali tra questi. Inoltre, i fondi comunitari sono legati alle tematiche prioritarie della Commissione Europea, come Europa 2020, e per questo sono mezzi per favorire l'innovazione, aumentare la competitività dei paesi membri dell'Ue a livello internazionale e perseguire le finalità che l'Unione Europea si pone.

Per queste ragioni, si è pensato di approfondire dettagliatamente questi strumenti poco conosciuti dall'opinione pubblica ma molto diffusi nei nostri territori.

Il primo capitolo descrive il ruolo dei fondi indiretti sia sotto il profilo economico che sotto il profilo normativo all'interno del bilancio comunitario, il loro scopo e le attuali critiche al sistema di definizione e implementazione dei fondi in sede europea.

Il secondo capitolo funge da contesto al primo, descrivendo la programmazione settennale 2014-2020 di cui stiamo vedendo la fine, il suo sviluppo in Italia e le sfide della programmazione a cui la Commissione Europea sta facendo fronte.

Il terzo capitolo analizza con una visione critica la storia e l'evoluzione della Politica di Coesione in relazione alla storia dell'Unione ed al contesto internazionale, poiché è essenziale conoscere come e con quali fini sono nati i vari fondi e l'Unione Europea.

Nel quarto capitolo si riprende la linea temporale tracciata dal secondo capitolo e, guardando verso il futuro, si analizza la futura programmazione 2021-2027, le varie sfide politiche, internazionali, economiche ed istituzionali cui l'Unione si trova ad affrontare, con un'analisi personale su di esse.

Nel quinto ed ultimo capitolo viene esposta un'esperienza personale all'interno dell'Ufficio Contabilità del Comune di Santorso interamente dedicata alla rendicontazione del progetto Life Beware. Grazie a questo percorso lavorativo e formativo si può vedere come un programma comunitario venga implementato in maniera virtuosa in un territorio che è l'Alto Vicentino, la sua rendicontazione ed il dialogo tra l'ente capofila e la Commissione Europea culminato nella verifica del monitor, concludendo con una riflessione finale sulle opportunità e difficoltà riscontrate dagli enti locali.

Capitolo I Una panoramica sui fondi europei

1.1 Il funzionamento dei fondi SIE

I Fondi europei della programmazione 2014-2020, che siano diretti o indiretti, specifici per un settore o meno, indirizzati alla società civile, agli enti pubblici o alle imprese, hanno tutti lo stesso obiettivo di fondo: realizzare gli obiettivi della Strategia Europa 2020 attraverso la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. I fondi indiretti mirano a realizzare questi obiettivi riducendo le disuguaglianze tra le regioni con investimenti mirati alla crescita economica e occupazionale, mentre i fondi diretti si occupano di specifici settori: ambiente, istruzione, PMI, sociale e molti altri. Come anticipato nell'introduzione, mentre i fondi diretti sono progetti specifici per le politiche dell'Ue erogati dalla Commissione Europea, quelli indiretti vengono definiti in concerto tra l'Ue e gli Stati ed implementati dagli Stati stessi e dalle loro regioni. In questa prima parte ci si concentrerà principalmente su questi ultimi, mentre i fondi diretti saranno analizzati nel dettaglio nel quinto capitolo, e ripresi nel corso della tesi.

Innanzitutto, parlando dei fondi indiretti bisogna definire meglio una questione terminologica. Importante infatti è non confondere le denominazioni ed inevitabilmente anche la comprensione del funzionamento dei fondi. Il Reg. UE n.1303/2013 ha introdotto nell'art.1 una determinata terminologia, applicata anche in questo documento, distinguendo i Fondi SIE dai Fondi Strutturali. I Fondi strutturali e di investimento europeo, detti Fondi SIE, sono cinque: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE), il Fondo di Coesione (FC), il Fondo europeo agricolo di sviluppo regionale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). Questi fondi sono i principali fautori della Politica di Sviluppo Regionale, che ha come principali fini la creazione di posti di lavoro, la competitività tra imprese, la crescita economica, lo sviluppo sostenibile e il miglioramento della qualità della vita dei cittadini in tutte le regioni e le città dell'Unione europea. Ogni fondo ha uno specifico obiettivo come si vedrà tra poco, ma lo sviluppo territoriale è il fine comune quando si prendono in considerazione i Fondi SIE. I Fondi Strutturali invece sono due, già facenti parte dei Fondi SIE: il FESR e il FSE. Questi sono definiti all'interno di un quadro politico, definito Politica di Coesione, che mira ad aumentare la coesione economica, sociale e territoriale tra i territori dell'Ue promuovendo uno sviluppo territoriale più equilibrato e sostenibile e riducendo le disparità tra le regioni più avanzate dell'Ue e quelle in ritardo di sviluppo. Alla Politica di Coesione si rifa anche il Fondo di Coesione, che agisce esclusivamente sui paesi più arretrati dell'Ue per ridurre il divario esistente con i paesi più ricchi, ma non fa parte dei Fondi Strutturali. Quando parliamo di politica di coesione e politica regionale europea stiamo parlando di due strategie che si intrecciano inevitabilmente l'una con l'altra (talvolta la prima viene intesa come sottoinsieme della seconda) il cui fil rouge è proprio l'utilizzo dei fondi indiretti come strumento di implementazione.

Dunque, per comprendere al meglio la Politica Regionale europea, si devono analizzare i 5 fondi SIE che operano nelle regioni dell'Ue. Ma prima di tutto, siccome di politica regionale si tratta, bisogna vedere che cosa si intende per regione europea. Per regione si intendono

quelle aree tra gli 800.000 e i 3 milioni di abitanti circa che l'Ue chiama regioni di livello NUTS 2 (per l'Italia queste sono rispecchiate nelle regioni italiane). A loro volta, esse vengono suddivise in base al livello di PIL pro capite in 3 fasce: le regioni con un PIL pro capite superiore al 90% della media UE sono le regioni più sviluppate, quelle con un PIL pro capite tra il 75% e il 90% della media UE sono definite in transizione ed infine le regioni con un PIL inferiore al 75% della media UE corrispondono alle regioni meno sviluppate, a cui per perseguire lo scopo di ridurre i divari regionali sono destinati la maggior parte dei fondi. Questi sono i territori su cui agiscono i Fondi SIE.

Il più importante di tutti è il FESR, che difatti riprende gli obiettivi della Politica di Coesione: consolidare la coesione economica e sociale dell'Unione europea correggendo gli squilibri regionali. I suoi investimenti sono suddivisi in diverse aree tematiche, aree che ad ogni settennio possono essere rivedute secondo l'approccio della concentrazione tematica promosso da molti anni all'interno dell'Ue. Queste attualmente sono: il sostegno alle PMI (piccole e medie imprese), l'agenda digitale, l'innovazione e la ricerca, l'economia a basse emissioni di carbonio. Il FESR è nato nel 1975, e sin da allora ha dato particolare attenzione alle specificità territoriali: nella programmazione attuale 2014-2020 ad esempio, il 5% delle risorse FESR è dedicato allo sviluppo urbano sostenibile per ridurre i problemi economici, ambientali e sociali che affliggono le aree urbane e i loro quartieri. Altri esempi sono il sostegno alle regioni con bassissima densità geografica, le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna, la riconversione delle regioni industriali in declino. Alcune risorse del FESR, inoltre, devono essere specificamente destinate a progetti attinenti all'economia a basse emissioni di carbonio¹. Le risorse FESR stanziare a favore delle aree indicate sopra variano in base alla categoria di regione: nelle regioni più sviluppate almeno l'80% dei fondi deve concentrarsi su almeno due priorità, in quelle in transizione la concentrazione concerne il 60% dei fondi e nelle regioni in ritardo di sviluppo deve riguardare il 50% dei fondi. Inoltre, la Commissione ha istituito all'interno del FESR una rete di sviluppo urbano per lo scambio di esperienze e di capacità tra le autorità responsabili dell'attuazione delle strategie integrate di sviluppo urbano sostenibile.

Il più antico fondo europeo è senza dubbio il Fondo Sociale Europeo, nato nel lontano 1957 dal primo trattato della Comunità Economica Europea, il Trattato di Roma, come si vedrà all'inizio del terzo capitolo. Il FSE dà particolare attenzione alle persone a rischio di esclusione sociale e povertà. Una sua connotazione è sempre stata quella di agire sul mercato del lavoro per favorire l'ingresso di queste persone, ad esempio attraverso corsi di formazione ed il sostegno alla mobilità dei lavoratori, ma anche interventi di formazione professionale a chi ha abbandonato precocemente il sistema scolastico. Da meno tempo invece si concentra anche sul miglioramento della capacità istituzionale e l'efficienza della Pubblica Amministrazione. Come il FESR, anche il FSE dedica una quota dei suoi investimenti ad un obiettivo specifico, e per la precisione il 20% delle sue risorse sono dirette all'inclusione sociale e al contrasto della povertà. Inoltre, il FSE è sempre stato attivo per sostenere i giovani, le donne, i migranti, le persone con disabilità, le minoranze, le comunità emarginate e i lavoratori anziani promuovendo i principi di non discriminazione,

¹ Questa quota corrisponde al 20% nelle regioni più sviluppate, al 15% nelle regioni in transizione e al 12% in quelle in ritardo di sviluppo.

pari opportunità ed uguaglianza di genere. Nella programmazione 2014-2020, come si vedrà nel secondo capitolo, nel FSE è compresa l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG), la promozione dell'innovazione sociale in tutti i suoi interventi e la cooperazione transnazionale. Il principio del partenariato, che afferma che alla programmazione degli interventi, alla loro gestione, attuazione e valutazione devono partecipare tutti gli attori sociali, è particolarmente incoraggiato nel regolamento n.1304/2013 che istituisce il FSE.

Un fondo un po' particolare è invece il Fondo di Coesione. Il FC dà assistenza non a tutti i territori, ma esclusivamente a quelli facenti parte di uno Stato con il reddito nazionale lordo pro capite inferiore al 90% della media dell'Ue. Questa concentrazione geografica è pertinente al suo obiettivo: ridurre le disparità economiche e sociali delle regioni più arretrate e promuovendo lo sviluppo sostenibile. Dall'inizio del millennio ha destinato parte delle sue risorse ad interventi di tutela ambientale, nel settore delle infrastrutture di mobilità e nell'assistenza tecnica. Il FC, nonostante non sia parte dei Fondi Strutturali, è soggetto alle medesime norme di programmazione e gestione del FESR e del FSE, i suoi investimenti finanziari possono essere tuttavia sospesi se uno Stato membro avesse un deficit pubblico eccessivo e non si attivi per ridurlo.

Nel 1962 nacque il FEOGA, da cui deriva l'attuale FEASR, lo strumento principale di finanziamento della Politica Agricola Comune (PAC). Le priorità del FEASR sono: promuovere l'innovazione agricola e forestale, potenziare la redditività agricola, le tecnologie agricole innovative e la gestione sostenibile delle foreste, favorire l'organizzazione della filiera alimentare considerando il benessere degli animali e l'agricoltura biologica, l'uso efficiente delle risorse e favorire il passaggio ad un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima, preservare gli ecosistemi e promuovere l'inclusione sociale all'interno delle zone rurali. Il FEASR, che mira quindi a realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle comunità rurali attraverso la creazione di posti di lavoro, la competitività del settore agricolo e una gestione sostenibile delle risorse naturali, richiede un unico programma nazionale di sviluppo rurale, e, se motivati, anche specifici programmi regionali. Questi programmi possono essere elaborati anche dai Gruppi di Azione Locale (GAL), cioè gruppi pubblico-privati territoriali che, in un'ottica di programmazione negoziata tra tutti gli attori coinvolti, elaborano il piano di sviluppo locale e gestiscono i contributi finanziari secondo l'approccio LEADER. Il GAL deve essere composto almeno al 50% da attori socio-economici locali non pubblici, ed un partner dev'essere capofila per le questioni amministrative e finanziarie (oppure si riuniscono in una struttura comune legalmente costituita). I GAL elaborano il piano di sviluppo locale e gestiscono i contributi finanziari del FEASR in un'ottica di programmazione negoziata tra tutti gli attori coinvolti. Il Reg. 1303/2013 stabilisce i seguenti compiti del Gruppo d'Azione Locale: rafforzare la capacità degli attori locali di elaborare e attuare la gestione dei progetti, elaborare una selezione oggettiva, trasparente e non discriminatoria delle operazioni su criteri che evitino i conflitti di interesse, garantire la coerenza tra la strategia, le operazioni e il conseguimento degli obiettivi, preparare e pubblicare inviti a presentare progetti, ricevere e valutare le domande di sostegno fissandone l'importo, verificare l'attuazione della strategia e condurre attività di valutazione. Per unire i GAL e le altre organizzazioni che operano nel campo dello sviluppo rurale è stata creata una Rete europea

per lo sviluppo rurale al fine di migliorare la qualità dei programmi di sviluppo rurale condividendo le buone pratiche, i metodi, gli strumenti di valutazione e creando sinergie tra i vari attori.

L'ultimo Fondo SIE è il FEAMP. I suoi propositi sono: sostenere i pescatori nella transizione verso la pesca e l'acquacoltura sostenibile, aiutare le comunità costiere a diversificare le loro economie, finanziare progetti che creino nuovi posti di lavoro e migliorino la qualità della vita nelle regioni costiere. Il perseguimento di questi obiettivi non comporta, in questa programmazione, un aumento della capacità di pesca. Come per il FEASR, anche nel FEAMP devono essere previste delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo attraverso i FLAG, cioè i GAL dedicati alla pesca e all'acquacoltura la cui composizione socioeconomica dei partecipanti deve rispettare quella della zona costiera. Il fondo, come tutti i fondi europei, finanzia i progetti assieme al cofinanziamento nazionale, la cui quota varia in base alla classificazione delle regioni.

Analizzando il funzionamento dei Fondi SIE, bisogna innanzitutto sottolineare i principi fondamentali su cui i Fondi si basano:

- Concentrazione: come già visto, essa può essere tematica su obiettivi specifici, ma anche concentrazione geografica sulle regioni in ritardo di sviluppo o concentrazione finanziaria per ciascun asse prioritario;
- Programmazione: consiste nell'elaborazione di programmi pluriennali attraverso la pianificazione strategica, l'individuazione dei bisogni, la programmazione degli interventi nei programmi operativi, la fase di attuazione, monitoraggio e valutazione dei risultati previsti;
- Addizionalità: insieme all'erogazione dei fondi comunitari vi deve essere sempre una quota di cofinanziamento nazionale e/o regionale;
- Partenariato: la Commissione e gli Stati devono coinvolgere in tutte le fasi della programmazione i partner regionali, locali e la società civile;
- Sussidiarietà: ogni azione dev'essere svolta dall'ente locale più prossimo ai cittadini la cui struttura e competenze sono adeguate a svolgere l'azione, nel caso contrario vengono svolte dall'ente superiore (in ogni caso si cerca una stretta cooperazione tra Stato membro e Commissione per meglio gestire i Fondi SIE e allo stesso tempo per coordinare sia i Fondi SIE tra di loro che tra i Fondi e le altre politiche dell'Unione);
- Semplificazione: le autorità di Gestione², gli enti pubblici, gli organi comunitari e tutti gli enti chiamati a svolgerne le funzioni devono evitare di aggravare il processo burocratico per la definizione, progettazione, attuazione e valutazione dei fondi europei. La Commissione e gli Stati membri svolgono i loro ruoli in modo da ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari;

² Le Autorità di Gestione verranno analizzate nel dettaglio nelle pagine seguenti.

- Parità di genere e obbligo di non discriminazione: questi principi devono valere per ogni attore del partenariato in tutta la durata della programmazione, e la discriminazione intesa riguarda sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età e orientamento sessuale.

Il Regolamento attualmente recante le disposizioni comuni sui Fondi SIE è il Reg. n.1303/2013, che descrive il processo comunitario di costruzione, gestione ed implementazione dei fondi nella programmazione 2014-2020. Il processo è così strutturato: la Commissione propone il quadro generale per il bilancio e le novità della politica regionale settennale con l'inclusione delle norme specifiche per ciascun fondo SIE, l'approvazione avviene da parte del Consiglio europeo e dal Parlamento europeo. Spesso questa proposta viene presentata dopo una consultazione tra la Commissione e gli Stati membri per definire di comune accordo i principi e le priorità della politica di coesione. Affinché ogni Stato gestisca al meglio le risorse ricevute dall'Unione europea, la Commissione redige un Quadro Strategico Comune (QSC) per definire come agevolare gli Stati nella preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi Operativi (PO). Il QSC contiene: i meccanismi per garantire il contributo dei Fondi SIE alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, le disposizioni per promuovere un uso integrato dei Fondi SIE ed il coordinamento con altri strumenti dell'Unione, i principi enunciati in precedenza, le modalità per affrontare le principali sfide territoriali e i settori prioritari per le attività di cooperazione tramite i Fondi SIE. Il QSC è quindi uno strumento volto a rafforzare il processo di programmazione strategica. Inoltre, la Commissione redige una guida per i beneficiari dei Fondi SIE. Dopodiché, sulla base del QSC, ogni Stato membro elabora una bozza dell'Accordo di partenariato (AdP), il documento contenente la strategia nazionale, un'analisi delle disparità, delle esigenze di sviluppo e del potenziale di crescita riguardo gli obiettivi tematici della programmazione, l'elenco dei programmi a cui vuole accedere ed una sintesi delle valutazioni ex ante dei vari programmi (compresa la valutazione ex ante dell'Accordo di Partenariato), le priorità del paese e/o delle regioni a cui i programmi fanno riferimento, le missioni specifiche di ciascun fondo, la ripartizione dell'importo tra i fondi e gli obiettivi tematici, le modalità per garantire un'efficace ed efficiente attuazione, le disposizioni relative all'applicazione del principio di partenariato e dello sviluppo sostenibile, una sintesi degli approcci integrati allo sviluppo territoriale, alle sfide demografiche, ai bisogni specifici territoriali e alla cooperazione che si vogliono adottare. Secondo il principio del partenariato³, i partner devono quindi essere coinvolti nella stesura, nell'attuazione, nel controllo e nella valutazione degli accordi di partenariato e dei programmi operativi. La Commissione può,

³ Per quanto riguarda il principio di partenariato a cui i Fondi devono perseguire, il Reg. n.1303/2013 cita *“ogni Stato membro dovrebbe organizzare, rispettivamente per l'accordo di partenariato e per ciascun programma, un partenariato con le autorità regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti, le parti economiche e sociali e altri organismi pertinenti che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione, nonché, se del caso, le "organizzazioni ombrello" di tali autorità e organismi. L'obiettivo di tale partenariato è garantire il rispetto dei principi della governance a più livelli, come pure della sussidiarietà e della proporzionalità, e le specificità dei diversi quadri istituzionali e giuridici degli Stati membri, nonché garantire la titolarità degli interventi programmati in capo alle parti interessate e sfruttare l'esperienza e le competenze dei soggetti coinvolti.”*

per agevolare l'organizzazione del partenariato, stabilire un codice europeo di condotta per attuare il partenariato secondo le buone prassi da seguire ed un quadro istituzionale e giuridico ben definito.

Inoltre, gli Stati nazionali presentano una bozza dei PON, dei POR e dei programmi relativi alle cooperazioni transnazionali, transfrontaliere ed interregionali. Il regolamento del 2013 spiega così i Programmi Operativi: *I fondi SIE dovrebbero essere attuati attraverso programmi che coprano il periodo di programmazione conformemente all'accordo di partenariato. I programmi dovrebbero essere elaborati dagli Stati membri basandosi su procedure che siano trasparenti e conformemente al loro quadro istituzionale e giuridico. Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero cooperare per garantire il coordinamento e la coerenza delle modalità di programmazione dei fondi SIE. In particolare, è opportuno distinguere tra gli elementi centrali dell'accordo di partenariato e dei programmi, che dovrebbero essere soggetti a una decisione della Commissione e altri elementi che non sono contemplati dalla decisione della Commissione e che possono essere modificati sotto la responsabilità degli Stati membri. La programmazione dovrebbe garantire la coerenza con il QSC e l'accordo di partenariato, il coordinamento dei fondi SIE con gli altri strumenti di finanziamento esistenti e con l'intervento della Banca europea per gli investimenti, se del caso.* I Programmi devono contenere: una strategia relativa al contributo del programma stesso alla realizzazione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, le modalità per garantire un'attuazione efficace, efficiente e coordinata dei Fondi partecipanti, le azioni per ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari, le priorità e i relativi indicatori (finanziari, di output e di risultato) e target intermedi, le dotazioni finanziarie dei Fondi SIE e del cofinanziamento nazionale, gli importi relativi alla riserva di efficacia. Come nelle programmazioni precedenti e secondo il principio del partenariato, alla programmazione e gestione dei Programmi Operativi (denominati in PO, che se nazionali prendono il nome di PON e se regionali POR) possono partecipare i sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro e la società civile. La Commissione, una volta ricevute le linee programmatiche da parte dei Paesi, negozia con ognuno di essi il contenuto definitivo dell'Accordo di partenariato e di ogni programma attraverso delle osservazioni che deve formulare entro 3 mesi dalla data di presentazione dell'Accordo e a cui gli Stati devono rispondere o rivedere l'AdP e i PO. Le richieste di modifica dei programmi devono, oltre ad essere debitamente motivate, descrivere l'impatto atteso della modifica del programma. Infine la Commissione adotta una decisione con la quale approva gli elementi dell'Accordo di Partenariato. Il regolamento prevede che ogni Stato abbia un portale internet unico che fornisca informazioni su tutti i programmi operativi nazionali e regionali, oltre a informare i beneficiari delle opportunità di finanziamento e partecipazione. Per meglio sostenere gli stati nell'onere burocratico ma necessario derivante dalla pianificazione e rendicontazione dei fondi (anche dipendente dal fatto che i progetti vengono finanziati da più fonti, come le finanze comunitarie e i cofinanziamenti nazionali), la Commissione destina una determinata soglia per l'assistenza tecnica allo Stato.

I programmi vengono poi messi in pratica dagli Stati membri e dalle rispettive regioni, dopo l'approvazione dei progetti da parte delle Autorità di Gestione (AdG). Le AdG sono *“autorità o organismi pubblici o privati, nazionali, regionali o locali designati dallo Stato membro per la gestione di un intervento oppure lo Stato membro allorché sia il medesimo ad esercitare detta funzione”* (Reg. 1260/99), il loro ruolo è redigere i programmi operativi e la documentazione necessaria per la presentazione di questi. È loro responsabilità principale l'attuazione

efficace ed efficiente dei fondi SIE, e quindi svolgono un gran numero di funzioni legate alla gestione e controllo del programma, dei controlli finanziari e la scelta dei progetti. Le funzioni più importanti da questa svolte sono: elaborare i criteri di selezioni dei progetti, emanare i bandi, selezionare i beneficiari ed attuare i controlli di primo livello. I regolamenti dei fondi SIE prevedono forme di prefinanziamento all'avvio dei programmi per far sì che uno Stato membro abbia i mezzi per fornire ai beneficiari il sostegno fin dall'inizio dell'attuazione del programma. Il prefinanziamento iniziale deve essere liquidato integralmente al momento della chiusura del programma.

La Commissione monitora l'attuazione di ogni programma congiuntamente al paese interessato, potendo anche imporre delle sanzioni come la sospensione dei pagamenti o delle correzioni finanziarie nel caso del mancato raggiungimento di performance calcolata sulla base di obiettivi ed indicatori. Infatti il Regolamento n.1303/2013 così continua: *“Nel 2019 la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, dovrebbe effettuare una verifica dell'efficacia dell'attuazione sulla base di un apposito quadro di riferimento. Il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione dovrebbe essere definito per ciascun programma, in modo da monitorare i progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi e dei target stabiliti per ciascuna priorità nel corso del periodo di programmazione 2014-2020. Al fine di assicurare che il bilancio dell'Unione non sia sprecato o utilizzato in modo non efficiente, qualora vi sia prova che una priorità non abbia conseguito i target intermedi relativi solo agli indicatori finanziari, agli indicatori di output e alle fasi di attuazione principali, stabilite nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, a causa di debolezza nella attuazione chiaramente identificate e già comunicate dalla Commissione in precedenza senza che lo Stato membro abbia adottato le azioni correttive necessarie, la Commissione dovrebbe avere la possibilità di sospendere i pagamenti al programma oppure di applicare rettifiche finanziarie alla fine del periodo di programmazione.* Queste correzioni finanziarie non dovrebbero tenere conto, secondo il rispetto del principio di proporzionalità, dei fattori esterni che hanno contribuito al mancato raggiungimento degli obiettivi, quali fattori socio-economici, ambientali o cause di forza maggiore che hanno modificato le priorità in questione. Lo scopo è legare la politica di coesione alla governance economica dell'Unione per garantire che l'efficacia della spesa si fondi su politiche economiche sane. Una novità di questa programmazione è la costituzione di una “riserva di efficacia” al fine di incentivare l'orientamento ai risultati e salvaguardare gli interessi finanziari dell'Unione. Ogni PO ha il 6% dei finanziamenti bloccati fino alla seconda metà del 2019, e questi saranno sbloccati solo ai programmi che hanno conseguito i propri target intermedi⁴. Ogni asse prioritario del programma viene esaminato dalla Commissione Europea sulla base della relazione annuale d'attuazione trasmessa dagli Stati membri entro il 30 giugno 2019 (la Commissione ha la facoltà di effettuare audit e controlli sul posto mirati al controllo di una sana gestione finanziaria). La Commissione che effettua questa verifica sui risultati intermedi ottenuti fino al 31 dicembre 2018⁵ da ogni PO stabilisce entro due mesi se ogni asse prioritario del programma ha raggiunto i target intermedi previsti⁶. Se i target saranno stati rispettati per almeno l'85%, allora viene sbloccato il restante 6% dei

⁴ Questa sospensione non comprende le risorse dedicate a: l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, l'assistenza tecnica, le azioni innovative nel settore dello sviluppo urbano sostenibile, gli aiuti alimentari alle persone indigenti e le risorse trasferite dal primo pilastro della PAC al FEASR.

⁵ I report non riguardano il periodo fino alla scadenza, ma si fermano di solito qualche mese prima.

⁶ Ogni PO ha fissato degli obiettivi finali chiari, realistici e misurabili, ed oltre ad essi anche gli indicatori ed i target intermedi da raggiungere durante la vita del progetto.

fondi, in caso contrario questo viene messo a disposizione di un altro asse prioritario dello stesso PO oppure ad un altro PO maggiormente efficace, a seconda di quanto proposto dagli Stati membri. Inoltre, in caso di grave carenza nel conseguimento degli obiettivi, la Commissione può sospendere in tutto o in parte i pagamenti e possono essere effettuate rettifiche finanziarie fino alla fine del periodo di programmazione. Questo meccanismo verrà ripreso nel terzo paragrafo del primo capitolo.

Oltre all'Autorità di Gestione, incaricata di mettere in atto i PO, esistono altre due autorità incaricate di monitorare l'attuazione della Politica di Coesione. Dalla parte riguardante la rendicontazione esiste l'Autorità di Certificazione (AdC), che verifica lo stato delle spese, elabora i certificati da spesa da inviare alla Commissione insieme alle richieste di pagamento, oltre a preparare i bilanci e certificarne la completezza, l'esattezza e la veridicità, mantiene la contabilità generale dei Programmi Operativi Nazionali e Regionali. Per la parte valutativa deve invece essere creata l'Autorità di Audit, che si occupa di accertare il funzionamento efficiente del sistema di controllo e di monitoraggio su un numero adeguato di campioni. Queste tre autorità devono essere indipendenti per ciascun programma operativo, anche se il ruolo dell'autorità di certificazione può essere assunto dall'AdG. Le AdG e le AdC vengono coadiuvate da degli organismi intermedi che svolgono mansioni per conto di esse. I criteri di designazione di un ente ad AdG o ad AdC vengono sottoposti ad una verifica ex ante per evitare oneri amministrativi superflui.

Entro 3 mesi dalla data di notifica ad uno Stato membro della decisione della Commissione di adozione di un programma, lo Stato membro istituisce, d'intesa con l'AdG, il comitato di sorveglianza. Il comitato di sorveglianza, che si stabilisce da sé il regolamento interno conforme alla legislativa nazionale, può anche coprire più di un programma cofinanziato dai fondi SIE. Il comitato si riunisce almeno una volta all'anno per valutare l'attuazione del programma e i progressi compiuti, tenendo conto dei dati finanziari e i target intermedi. Il comitato di sorveglianza esamina tutti gli aspetti che incidono sui risultati del programma, comprese le conclusioni delle verifiche di efficacia dell'attuazione. Esso può anche essere consultato dall'AdG ed esprimere pareri sulle eventuali modifiche del programma, sull'attuazione e valutazione del programma, comprendendo le azioni relative alla riduzione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari. All'interno del comitato vi sono soggetti aventi diritto di voto: rappresentanti delle autorità competenti degli Stati membri, membri della società civile secondo il principio del partenariato e i rappresentanti dei partner.

Sia la Commissione sia gli Stati membri presentano quindi relazioni nel corso di tutto il periodo di programmazione. *“La Commissione è tenuta a presentare ogni tre anni al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni una relazione sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione.”* Il regolamento dà continuità ad una pratica già diffusa, cioè la pubblicazione di una relazione riguardante la Politica di Coesione, l'utilizzo dei fondi e i benefici che ne derivano. La consapevolezza diffusa tra i cittadini dell'Unione riguardo all'utilizzo dei fondi è superficiale, eccetto per gli addetti ai lavori, e basata su pochi fatti. I cittadini hanno il diritto di sapere come le risorse finanziarie vengono investite, e questa relazione è tra i documenti più importanti in materia di accountability della Politica di Coesione verso i cittadini. Nel terzo paragrafo di questo capitolo si analizzeranno le critiche più diffuse

riguardanti i fondi comunitari, essendo obiettivo secondario di questa tesi diffondere maggiore conoscenza relativa i fondi e l'Ue. Gli Stati membri invece devono trasmettere alla Commissione una relazione di attuazione annuale del programma per i 5 Fondi SIE, la Commissione entro due mesi fa giungere, se ve ne sono, le sue osservazioni allo Stato ed all'AdG in merito ai problemi d'implementazione del programma, a cui quest'ultima deve fare fronte entro tre mesi. Questa relazione si va ad aggiungere alla relazione annuale che dal 2016 la Commissione deve presentare basandosi sulle relazioni di attuazione annuali degli Stati Membri. Inoltre, il 31 agosto 2017 e 2019 ogni Paese membro deve presentare una relazione sullo stato dei lavori nell'esecuzione dell'Accordo di Partenariato, a cui segue una relazione strategica della Commissione che viene discussa insieme al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Oltre alle relazioni, lo Stato e la Commissione si incontrano annualmente per esaminare i risultati di ciascun programma, tenendo conto della relazione di attuazione annuale e delle osservazioni della Commissione.

Per sostenere le AdG e le pubbliche amministrazioni dei singoli stati, la Commissione fornisce sostegno per la gestione dei fondi ed assistenza tecnica⁷ attraverso numerosi interventi: la "Taixex regio peer 2 peer" facilita gli scambi di conoscenze tra chi si trova a gestire i finanziamenti del FESR e del Fondo di Coesione, "Patti di integrità - Meccanismi di controllo civile per la salvaguardia dei fondi dell'Ue dalla frode e dalla corruzione" è un intervento attuato in cooperazione con Transparency International per favorire la trasparenza e combattere la corruzione, è stato predisposto un piano d'azione da parte della Commissione per migliorare le prestazioni dei beneficiari degli appalti pubblici previsti dagli interventi di un programma europeo, e molte altre iniziative. Inoltre, su richiesta degli Stati membri la Banca Europea per gli Investimenti può partecipare alla preparazione dell'AdP e delle attività come i grandi progetti, gli strumenti finanziari e i partenariati pubblico-privati. La BEI può anche ricevere una richiesta di parere da parte della Commissione relativamente l'AdP, i programmi, la qualità tecnica, la sostenibilità economica e finanziaria e la fattibilità dei grandi progetti.

La programmazione 2014-2020, oltre a basarsi sugli obiettivi che la Commissione si è data attraverso la Strategia Europa 2020 che verrà analizzata nel secondo capitolo, ha anche lo scopo di preservare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente secondo il principio "chi inquina paga" e perseguendo lo sviluppo sostenibile. L'art.8 del Reg. n.1303/2013 infatti afferma "*gli Stati membri e la Commissione provvedono affinché nella preparazione e nell'esecuzione degli accordi di partenariato e dei programmi siano promossi gli obblighi in materia di tutela dell'ambiente, l'impiego efficiente delle risorse, la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ai medesimi, la protezione della biodiversità, la resilienza alle catastrofi, nonché la prevenzione e la gestione dei rischi*". Per

⁷ Per assistenza tecnica s'intende un insieme di interventi per sostenere le amministrazioni che si occuperanno concretamente dei fondi: misure di preparazione e valutazione di progetti, azioni per migliorare i metodi di valutazione e scambio di queste informazioni con altri enti, sviluppo di capacità amministrative, relazioni di esperti, statistiche e studi sul funzionamento presente e futuro dei Fondi SIE, divulgazione di informazioni, interventi di comunicazione e sensibilizzazione, promozione di cooperazione e scambio di esperienze, installazione di sistemi informatizzati, azioni di audit, divulgazione delle buone pratiche, misure per individuare le priorità e attuare riforme strutturali. Per queste azioni di assistenza tecnica, la Commissione può coprire il 100% dei costi.

quanto riguarda l'attuazione della coesione territoriale, la Commissione ha previsto il rafforzamento delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo stabilendo norme comuni, prevedendo uno stretto coordinamento per tutti i fondi SIE, affidando ai gruppi di azione locale la responsabilità dell'elaborazione e attuazione di tali strategie. Queste strategie, analizzate nel secondo capitolo, dovrebbero essere presenti in ogni territorio, poiché dalla programmazione 2007-2013 tutte le regioni dell'Ue vengono coperte dai Fondi strutturali e dal Fondo di Coesione.

Ultima parte del ciclo di vita dei Fondi SIE, prima di una nuova programmazione (o meglio, durante una nuova programmazione, poiché queste vanno a sovrapporsi⁸), è la fase della valutazione. L'art.54 primo comma del Reg.1303/2013 afferma: *“Le valutazioni sono effettuate per migliorare la qualità della progettazione e dell'esecuzione dei programmi e per valutarne l'efficacia, l'efficienza e l'impatto. L'impatto dei programmi viene valutato, alla luce della missione dei rispettivi fondi SIE, in relazione agli obiettivi della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, e tenendo conto delle dimensioni del programma in relazione al PIL e al tasso di disoccupazione nella zona del programma interessata, ove appropriato”*. Le valutazioni vengono eseguite sulla base degli indicatori, gestite attraverso le risorse fornite dagli Stati, ed effettuate da esperti, interni o esterni, indipendenti in base alle modalità proposte dalla Commissione. Secondo il principio della trasparenza, tutte le valutazioni sono pubbliche. Le valutazioni sono di 3 tipi:

1. Valutazioni ex ante: esse vanno compiute durante la progettazione di un programma per migliorarne la qualità. Esse vanno allegare insieme al programma nel momento della sua presentazione alla Commissione, e prendono in esame: il contributo alla crescita intelligente, sostenibile ed esclusiva, tenendo conto delle programmazioni precedenti, delle potenzialità di sviluppo e delle esigenze territoriali; la logicità tra il programma e gli strumenti; la coerenza tra le risorse assegnate e gli obiettivi del programma; la congruenza tra le priorità, gli obiettivi tematici, il QSC, l'AdP e le osservazioni della commissione; la pertinenza e la chiarezza degli indicatori e dei target intermedi; il rapporto tra i risultati attesi e gli obiettivi, e se questi sono realistici; la motivazione del sostegno richiesto; l'adeguatezza della capacità amministrativa e delle risorse umane per la gestione del programma; la validità delle procedure di sorveglianza del programma e di raccolta dati per la valutazione; l'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne e per impedire qualsiasi discriminazione riguardante l'accessibilità delle persone con disabilità; le misure per ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari.
2. Valutazioni in itinere: sono le valutazioni che avvengono durante il periodo di programmazione. Il piano di valutazione, la cui adeguata capacità valutativa viene assicurata dallo Stato, viene redatto dall'AdG, e può comprendere più di un programma. Le valutazioni per programma monitorano l'efficacia, l'efficienza e

⁸ La discussione e la costruzione dei regolamenti dei fondi indiretti avvengono prima della scadenza della programmazione settennale precedente, mentre la valutazione della programmazione avviene durante l'implementazione della programmazione successiva.

L'impatto delle operazioni, e possono essere effettuate sia dall'AdG che dalla Commissione, scambiandosi i risultati dopo l'esame del comitato di sorveglianza.

3. Valutazioni ex post: queste vengono effettuate principalmente dalla Commissione (o dallo Stato in stretta cooperazione con essa), e prendono in esame l'efficacia e l'efficienza dei fondi, oltre al loro contributo alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Queste vengono completate entro il 31 dicembre 2024 e sulla base di queste la Commissione elabora, per ciascun fondo SIE, un rapporto di sintesi che delinea le principali conclusioni delle valutazioni.

1.2 Il ruolo del bilancio europeo

Il bilancio comunitario è centrale per definire l'importanza dell'Unione Europea come istituzione in questi anni, ed anche il ruolo degli Stati nel definirlo. I fondi indiretti rappresentano una buona parte del bilancio comunitario: i fondi istituiti per la Politica di Coesione (FESR, FSE e FC) hanno in dotazione 366,8 miliardi (pari al 34% del bilancio europeo), sommando anche il FEAMP (che ha una dotazione di 6,4 miliardi di euro) ed il FEASR (con una capacità di circa 100 miliardi), si giunge alla somma di 470 miliardi circa per i Fondi SIE, pari al 43,7% dell'intero bilancio Ue. Il bilancio Ue corrisponde per il settennio 2014-2020 a 1082 miliardi di euro prezzi correnti (cioè tenendo conto dell'inflazione rispetto all'anno in cui è stato definito).

Il bilancio dell'Unione europea aiuta a rispondere alle questioni che stanno più a cuore ai cittadini europei: questo viene speso per il 94% nei territori degli Stati membri dell'Ue e anche in altri paesi esteri, poiché gli interessi degli Stati membri e dei cittadini si compongono e sviluppano anche all'estero (il restante 6% è dedicato al mantenimento degli uffici e delle sedi europee). All'origine del progetto europeo vi era l'idea che la messa in comune delle risorse avrebbe rafforzato l'Europa e contribuito in maniera decisiva alla prosperità e alla pace. Il bilancio dell'UE continua a perseguire questi obiettivi finanziando progetti che fanno la differenza nella vita dei cittadini europei. Mettendo in comune le risorse, gli Stati membri ottengono risultati migliori di quelli che raggiungerebbero da soli. Infatti, nelle varie Relazioni sulla coesione economica, territoriale e sociale dei Fondi strutturali si stima che per ogni euro investito attraverso questi fondi si genera un PIL superiore a quello speso, creando un valore aggiunto ed un effetto moltiplicatore nelle economie di scala.

Come si vedrà nel terzo capitolo, dal Trattato di Roma in poi il bilancio dell'Ue è cambiato, aumentando sempre più di dimensioni e destinando le risorse in diversi ambiti in base alle priorità storiche: la PAC, l'allargamento a nuovi Paesi membri, la salvaguardia del clima, il mercato unico, la Politica di Coesione. Tramite il bilancio, si permette all'Ue di restare una forza pacifica e competitiva che agisce per il bene dei Paesi membri ed una leader democratica mondiale nell'affrontare le sfide attuali e future. A differenza dei bilanci nazionali, quello comunitario è basato principalmente sugli investimenti nei settori chiave che promuovono la crescita e la competitività, oltre a quei settori a lungo termine che nessun paese europeo potrebbe finanziare da solo (ad esempio il progetto Galileo e altri grandi progetti infrastrutturali).

Essendo il bilancio dell'Ue prevalentemente basato sugli investimenti, è costituito su base pluriennale per garantire continuità e sicurezza ai fondi, ai potenziali beneficiari e a tutti gli altri sistemi di finanziamento comunitari. Solitamente il bilancio è adottato per 7 anni, creando delle programmazioni: 2007-2013, 2014-2020, 2021-2027 (prima della programmazione 2000-2006, queste erano tuttavia di durata inferiore). Il bilancio viene poi suddiviso annualmente, stabilendo degli importi massimi di spesa annuali, definiti massimali, che possono essere distribuiti nei vari progetti: solitamente il bilancio annuale non si spinge oltre questi limiti per permettere una certa flessibilità all'interno di ogni settore. Il soggetto che elabora il progetto di bilancio è la Commissione Europea, sulla base degli orientamenti del Consiglio e del Parlamento europeo. Il progetto preliminare di bilancio, che deve sempre risultare in pareggio (l'Ue non può fare disavanzo di bilancio o accumulare debiti), viene dopodiché esaminato, modificato se necessario e approvato attraverso una procedura democratica da parte del Parlamento e del Consiglio. Quest'ultima istituzione deve approvare il progetto di bilancio all'unanimità.

Figura 1: Il processo di approvazione del bilancio comunitario



Fonte: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

Una volta approvato dal Parlamento e dal Consiglio europeo, il bilancio è eseguito in larga parte dalla Commissione e dagli Stati membri. Solo il 18 % del bilancio dell'UE è gestito direttamente dalla Commissione (comprendendo le sue delegazioni ed agenzie esecutive), ed ancora meno, l'8%, è gestito indirettamente da organizzazioni internazionali, agenzie decentrate e imprese comuni, agenzie nazionali, organismi specializzate dell'Unione, paesi terzi. La gran parte dei fondi dell'UE, cioè il 74 %, è spesa in accordo con gli Stati membri secondo la cosiddetta gestione concorrente: sono le autorità degli Stati membri, e non la Commissione, a gestire la spesa, ma questa gestione avviene sotto la supervisione della Commissione. La responsabilità ultima dell'esecuzione del bilancio spetta infatti alla Commissione europea.

Bisogna distinguere tra errori e frodi nel bilancio europeo. Generalmente meno del 5 % dei milioni di pagamenti eseguiti ogni anno a titolo del bilancio dell'UE contiene degli errori,

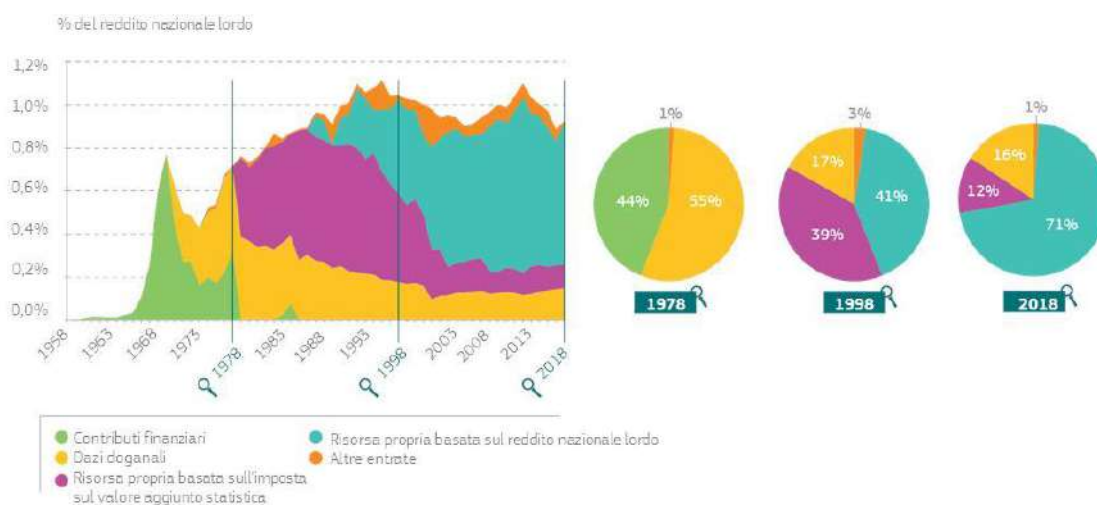
errori che nella maggior parte dei casi sono amministrativi privi di implicazioni finanziarie. Il controllo da parte della Corte dei Conti serve a correggere quegli errori dotati di implicazioni finanziarie. Sulle frodi la Commissione applica invece una politica di tolleranza zero: i casi di frode riguardano appena lo 0,2 % della spesa annuale, e vengono recuperati dalla Commissione gli importi versati per le frodi deliberate collaborando con l'OLAF (l'Ufficio europeo per la lotta antifrode).

Ma il denaro da dove viene? L'Ue dispone di risorse proprie per finanziare le spese, cioè entrate che vengono riscosse dagli Stati membri e trasferite all'organismo comunitario. Vi sono 3 tipi di risorse proprie:

1. Le risorse proprie tradizionali: principalmente vengono ricavate dai dazi doganali provenienti dalle importazioni di beni da paesi terzi, corrispondono al 16% delle entrate totali.
2. Le risorse basate sull'IVA: queste ammontano al 12% delle entrate totali, è un tasso percentuale uniforme applicata all'IVA che viene poi armonizzata in ciascuno Stato (Germania, Paesi Bassi e Svezia godono di un abbassamento dell'aliquota). Questo tasso, fino agli anni duemila pari all'1%, corrisponde attualmente allo 0,3% circa.
3. Le risorse basate sul Reddito Nazionale Lordo: dal 1988 ogni Stato membro versa un tasso percentuale fisso pari allo 0,73% del proprio RNL, e questo corrisponde al 71% delle entrate totali facendone l'entrata più imponente. Ogni stato versa al bilancio comunitario in maniera proporzionale alla propria ricchezza (tuttavia la Danimarca, i Paesi Bassi, l'Austria e la Svezia godono di alcune riduzioni lorde sui contributi).

Il resto delle entrate, cioè l'1% delle entrate totali, vengono da: imposte sulle retribuzioni del personale dell'Ue, contributi versati da paesi terzi partecipanti a determinati programmi Ue, interessi bancari, ammende inflitte alle imprese che violano le norme di concorrenza o altre violazioni. Non esiste ancora un'imposta diretta dell'Ue, perciò i paesi membri mantengono la competenza esclusiva sui rispettivi sistemi fiscali.

Grafico 1: Evoluzione storica della composizione del bilancio nei decenni



Fonte: Commissione europea

Tuttavia, il bilancio europeo è modesto: è inferiore al bilancio annuale austriaco o belga, e rappresenta circa l'1% della Reddito lordo dell'Ue, mentre i bilanci nazionali ammontano a circa il 50% del RNL nazionale. Se si spartisce il contributo nazionale al bilancio dell'Ue per ogni cittadino europeo, questo sarebbe di soli 80 centesimi giornalieri. Annualmente corrisponde a 292 euro annui per cittadino, e questo importo viene chiamato "massimale delle risorse proprie": cioè l'ammontare massimo dei fondi che l'Unione può richiedere agli Stati membri per finanziare le proprie spese, corrispondente all'1,24% del RNL. Si può dedurre quindi che il bilancio europeo corrisponde all'80% circa del suo massimale.

I motivi per cui la gestione concorrente ha così tanti finanziamenti sono:

- essi rappresentano una fonte importante e stabile di investimenti pubblici, e le autorità nazionali e regionali conoscono meglio le esigenze dove poter operare;
- i fondi fungono da catalizzatori per ulteriori investimenti pubblici e privati. Gli Stati membri e i partner privati sono più propensi a finanziare progetti se condividono con l'Ue i rischi, e le modalità decisionali;
- la gestione concorrente incoraggia gli Stati membri ad attuare le riforme strutturali necessarie per utilizzare i fondi europei in modo efficiente ed efficace, apportare benefici all'economia e creare un contesto imprenditoriale più favorevole;
- la cooperazione territoriale tra paesi confinanti è una maniera per rafforzare il mercato interno e ridurre le barriere tra gli Stati membri.

Dopo l'esecuzione del bilancio nei vari progetti, gli investimenti vengono rendicontati e contabilizzati. La Commissione presenta in modo trasparente i risultati dei controlli e delle revisioni contabili, nonché le misure adottate per far fronte a qualsiasi criticità. Il revisore esterno del bilancio comunitario è la Corte dei conti europea. La Commissione e gli Stati membri collaborano al fine di garantire che i finanziamenti vengano spesi in maniera corretta e adeguata. Un esempio sono le misure preventive e misure correttive. Le misure preventive sono tutte le azioni che vengono svolte per evitare errori nella gestione del bilancio, ad esempio la condivisione delle best practices, la fornitura di orientamenti, la formazione delle AdG, AdC e autorità di audit, l'interruzione e la sospensione dei pagamenti. Le misure correttive vengono invece prese solo in caso che i meccanismi preventivi non si siano dimostrati efficaci. Principalmente queste sono costituite dalle rettifiche finanziarie e dal recupero delle spese irregolari dichiarate dagli Stati membri o dai beneficiari.

Il processo di rendicontazione vede coinvolti tutti e tre gli organi comunitari oltre alla Corte dei Conti, anche se è solo il Parlamento europeo che decide se concedere il discarico alla Commissione, sulla base delle relazioni di rendicontabilità, della relazione della Corte, della raccomandazione del Consiglio e delle risposte della Commissione alle interrogazioni presentate. Il discarico è lo strumento attraverso il quale si approva il sistema d'esecuzione del bilancio annuale da parte della Commissione. Se il discarico viene concesso, i conti annuali vengono chiusi. Se questo non venisse concesso per i conti di una determinata agenzia, l'ente coinvolto deve seguire le raccomandazioni del Parlamento prima di

presentare una nuova richiesta di discarico. Il diniego del discarico è avvenuto spesso nel corso degli anni.

Figura 2: Il processo e gli attori della rendicontazione del bilancio europeo



Fonte: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

Ma per quale motivo si insiste tanto su una corretta rendicontazione del bilancio? Innanzitutto per garantire ai cittadini una corretta spesa dei loro soldi e per assicurare il perseguimento delle priorità che l'UE si è data. Dopodichè, perché la domanda di finanziamenti dell'UE è attualmente in crescita, ed in molti Stati membri il bilancio dell'UE è una delle principali fonti di investimento. È quindi importante il fatto che il bilancio comunitario sia incentrato sulla performance.

Nel dettaglio, si vuole ora approfondire il bilancio comunitario nel concreto. Il nome ufficiale del bilancio Ue è "Quadro finanziario pluriennale", o QFP.

Figura 3: Il QFP della programmazione 2014-2020 suddiviso in capitoli



Fonte: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

I sei capitoli di spesa in cui il QFP è suddiviso sono:

1. Crescita sostenibile: risorse naturali. Principalmente consiste nel finanziamento di: la PAC attraverso il FEASR, il FEAMP ed il FEAGA (Fondo europeo agricolo di garanzia, dedicato al mercato e pagamenti diretti agli agricoltori), le azioni per il clima, la tutela della biodiversità, la salvaguardia dell'ambiente, l'agricoltura biologica, la trasformazione alimentare, il progetto Life a cui è dedicato l'intero capitolo quinto.
2. Coesione economica, sociale e territoriale. È il fine della Politica di Coesione e della Politica Regionale dell'Ue, riducendo le disuguaglianze territoriali, promuovendo la cooperazione interregionale e la competitività regionale. Comprende il FC, il FESR e il FSE, il sostegno alle aree meno densamente popolate, l'Iniziativa a favore dell'Occupazione Giovanile, lo sviluppo urbano sostenibile, l'assistenza tecnica.
3. Competitività per la crescita e l'occupazione. In questo settore sono inclusi gli investimenti in ricerca e sviluppo, i grandi progetti infrastrutturali, l'istruzione, la formazione, le reti dei trasporti, le telecomunicazioni, lo sviluppo tecnologico, l'innovazione e lo sviluppo delle PMI. Ha al suo interno i progetti Galileo (nuovo sistema satellitare), Iter (un reattore a fusione nucleare di tipo sperimentale), Copernicus (programma osservazione terrestre), Horizon 2020 (il programma per la ricerca e l'innovazione), l'Euratom (energia atomica), Cosme (competitività delle PMI), Erasmus+ (mobilità universitaria), CEF (reti digitali) ed EaSI (occupazione e innovazione sociale).
4. Amministrazione. In questa rubrica si coprono le spese amministrative delle istituzioni comunitarie, le retribuzioni e i contributi pensionistici del personale (oltre la metà della spesa in questo settore), gli edifici, la formazione, la traduzione, le scuole europee. L'Ue ha 10 istituzioni ed organi⁹, 6 uffici, 46 agenzie e imprese comuni, e solo nella Commissione europea lavorano circa 35000 persone da 150 nazionalità diverse.
5. Sicurezza e cittadinanza. La sicurezza dei cittadini risulta molto più efficace se i paesi si comunicano le informazioni e intervengono congiuntamente. La cooperazione quindi riguarda gli investimenti in giustizia, la cooperazione in materia penale e giudiziaria, la promozione dello stato di diritto, la protezione delle frontiere e le politiche migratorie, l'asilo, la sanità pubblica, la protezione dei consumatori, gli alimenti e i mangimi, la cultura e i media (attraverso il fondo Europa creativa), giovani, la protezione civile, il dialogo con i cittadini, la lotta al terrorismo e alla criminalità.
6. Ruolo mondiale dell'Europa. Ivi sono comprese tutte le azioni di politica estera, gli aiuti umanitari, il soccorso alle zone vittime di disastri naturali o artificiali, la lotta alle malattie come Ebola e morbillo, la costruzione di sistemi di depurazione delle

⁹ Questi sono: Parlamento europeo, Consiglio europeo, Commissione europea, Corte di Giustizia dell'Ue, Corte dei Conti europea, Comitato economico e sociale europeo, Comitato delle Regioni, Mediatore europeo, Garante europeo della protezione dei dati e Servizio europeo per l'azione esterna.

acque, i finanziamenti allo sviluppo di stati esteri, la stabilità e la mediazione per evitare nuovi conflitti. Gli strumenti previsti sono: Ipa (assistenza per i paesi che hanno fatto richiesta di accesso all'Unione), Eni (sostegno ai paesi confinanti con i paesi dell'Ue), DCI (strumento di cooperazione allo sviluppo), Eidhr (strumento per la democrazia e i diritti umani), EUAV (corpo di aiuto umanitario volontario), PESC (politica estera e di sicurezza comune).

Per ogni capitolo di spesa sono previsti progetti pilota. Compensazioni temporanee sono fatte per assicurare che la Croazia, l'ultimo paese ad esser entrato nell'Unione nel 2013, non contribuisca a quei programmi di cui non ha beneficiato. Alcuni strumenti speciali per rispondere a eventi non prevedibili come crisi epidemiologiche ed emergenze varie sono mantenuti fuori dal Quadro Finanziario Pluriennale per dare la possibilità che i fondi mobilitati possano superare i massimali di spesa. Questi strumenti sono:

- Riserva per aiuti d'urgenza: 280 milioni di euro annui massimo per rispondere a gravi crisi umanitarie in paesi non-Ue;
- Fondo di solidarietà dell'Unione europea: 500 milioni annui massimo di fronte a emergenze economiche e naturali nei Paesi membri o nei Paesi candidati ufficiali;
- Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione: 150 milioni annui massimo per aiutare i lavoratori in esubero a seguito dei grandi cambiamenti strutturali del commercio mondiale come la crisi economica e finanziaria globale a rientrare nel mercato del lavoro;
- Strumento di flessibilità: 471 milioni annui massimo per finanziare spese che non possono essere coperte dal bilancio dell'Ue senza superare il massimale di spesa. È uno strumento che ogni anno della programmazione cresce di importo accumulando gli importi annuali non utilizzati dei due fondi precedenti.

Prima di analizzare nel dettaglio la programmazione 2014-2020 nel secondo capitolo e nel quarto la programmazione 21-27, il futuro del bilancio comunitario e le nuove sfide che l'Europa si trova ad affrontare, nell'ultimo paragrafo di questo capitolo si analizzeranno le critiche spesso additate ai fondi SIE, alla mala gestione del bilancio o alla stessa istituzione dell'Unione europea.

1.3 Le critiche al sistema attuale

Vi sono 3 istituti da tenere separati quando si vuole dibattere dei fondi europei: da una parte il ciclo di vita (inteso come definizione, gestione, implementazione e rendicontazione) dei fondi e quanto concerne la Politica di Coesione, dall'altra il loro ruolo all'interno del bilancio, ed infine l'Unione Europea come istituzione. Spesso si tende a dibattere dei fondi europei inopportuno, e questo avviene quando il loro modo di essere è diretta conseguenza dello stato dell'Unione o della dimensione e definizione del bilancio. In questo paragrafo si intende quindi affrontare prima le questioni inerenti questi ultimi due, per poi esaminare il dibattito attuale sui fondi tenendo in considerazione quanto detto in precedenza.

Il dibattito sulle politiche dell'Unione Europea interne (come l'allargamento, l'euroscetticismo e la crisi dello stato di diritto in alcuni Paesi membri) ed esterne (la posizione dell'Ue nello scacchiere internazionale) verranno analizzate nel quarto capitolo, poiché non influenzano direttamente i fondi diretti e indiretti se non per quanto riguarda un cambio di priorità e di obiettivi tematici. In questa sede invece ci si concentrerà sull'Unione secondo due aspetti: il primo relativo all'Unione Europea come istituzione, al suo processo decisionale e alla sua forma di organizzazione internazionale e non di federazione di Stati come auspicato da alcuni esperti, il secondo relativo alle sue competenze e alla sua evoluzione storica incentrata principalmente sul mercato comune e sulla PAC.

Chi segnala le debolezze di organismi prevalentemente inter-governativi come l'Unione Europea sottolinea che il difetto principale sta nell'enorme potere ancora nelle mani degli Stati nazionali. Infatti, le decisioni comunitarie non vengono prese solo dalla Commissione e dal Parlamento Europeo, ma anche da un terzo organo: il Consiglio dell'Unione europea. Questo organo rappresenta i governi dei singoli Stati membri e la presidenza del Consiglio dell'Ue è assicurata a rotazione dagli Stati membri. Esso è composto da i ministri dei governi di ciascun paese dell'UE per discutere, modificare e adottare atti legislativi e coordinare politiche comunitarie. Insieme al Parlamento, esso approva dunque le proposte della Commissione. Nel caso di due letture in contrasto con il Parlamento europeo, un comitato di conciliazione cerca di far convergere le posizioni dei due organi legislativi, a cui segue una terza lettura decisiva. Il Consiglio dell'Ue inoltre approva il bilancio annuale dell'Ue, firma accordi con altri paesi ed elabora la politica estera e di sicurezza dell'Ue secondo gli orientamenti forniti dal Consiglio europeo. Il Consiglio europeo è l'organo che definisce le priorità e gli orientamenti politici generali dell'Ue a cui gli altri organi devono uniformarsi, esso stabilisce l'agenda politica dell'Unione e adotta conclusioni al termine delle sue riunioni (normalmente queste sono trimestrali). Tuttavia non è un organo legislativo come il Consiglio dell'Ue. È composto dai 27 capi di Stato o di governo dell'Ue, il presidente del Consiglio europeo e il presidente della Commissione europea. Qual è il problema del Consiglio dell'Ue? Il sistema di votazione¹⁰. Il Consiglio¹¹ può votare solo se è presente la maggioranza dei membri votanti (i presidenti non hanno diritto di voto). Ogni membro del Consiglio può ricevere una delega da uno solo degli altri membri in caso di assenza. Per quanto riguarda mere questioni procedurali, ad esempio fare richieste alla Commissione di presentare proposte ed effettuare studi, il Consiglio europeo decide per consenso semplice. Tuttavia, negli altri casi, adotta decisioni all'unanimità o a maggioranza qualificata. La maggioranza qualificata si raggiunge se si soddisfano due condizioni: il 55% degli Stati membri (15 stati su 27) votano a favore, rappresentanti almeno il 65% della popolazione comunitaria. Questa procedura è nota anche come regola della doppia maggioranza. L'80% circa di tutta la legislazione UE è adottata secondo tale procedura. Inoltre, quando il Consiglio vota proposte non presentate dalla Commissione o dall'alto rappresentante, i membri a votare a favore devono essere 20 su 27. Le questioni che richiedono invece l'unanimità sono:

¹⁰ Il sistema di votazione è simile sia per il Consiglio europeo che per il Consiglio dell'Ue.

¹¹ Per semplicità, ci si riferirà al Consiglio dell'Unione europea semplicemente come Consiglio.

- politica estera e sicurezza comune;
- cittadinanza (nel senso di concessione di nuovi diritti ai cittadini);
- adesione all'Ue;
- armonizzazione della legislazione nazionale in materia di imposte indirette, sicurezza sociale e protezione sociale;
- finanze Ue (risorse proprie, quadro finanziario pluriennale);
- alcune disposizioni in materia di giustizia e affari interni (procura europea, diritto di famiglia, cooperazione di polizia a livello operativo, etc.).

Inoltre, il Consiglio è tenuto a votare all'unanimità per discostarsi dalla proposta della Commissione, qualora quest'ultima non accetti le modifiche apportate alla sua proposta. È difficile che 27 paesi differenti siano tutti d'accordo sulle questioni più spinose dell'Ue. Spesso si deve cercare un compromesso tra le posizioni esistenti, il che non è da condannare, ma il veto di cui ogni Paese ha in tal modo diritto lo può portare a bloccare alcune decisioni, anche se urgenti, se non viene perseguito un suo interesse specifico. In tal maniera, il processo decisionale dell'Unione diventa un negoziato tra Stati membri piuttosto che la decisione di un'organizzazione sovranazionale.

Nella storia dell'Unione il potere della Commissione è aumentato in questi anni (come si potrà vedere nel terzo capitolo), ed ora che l'Ue si è consolidata nel contesto internazionale e nella vita dei cittadini comunitari il superamento delle logiche nazionali è entrato nell'agenda di alcune forze politiche. Si sottolinea sempre più come dovrebbe essere l'istituto centrale ad avere l'ultima parola, con il Parlamento europeo ovviamente. Inoltre, nell'affrontare le nuove sfide ambientali ed epidemiologiche del 2020, l'Ue si è dotata di nuovi strumenti che potrebbero rivoluzionare la gestione delle sue entrate, le loro fonti ed anche un aumento di disponibilità finanziaria, di cui si parlerà in seguito ma che, aumentando il bilancio, permetterà di attuare politiche più incisive.

Se tuttavia alcuni avvenimenti accaduti durante la programmazione 2014-2020 hanno portato alla convergenza di interi settori, si sono create lacerazioni tra nazioni e gruppi di nazioni, come quella tra l'Europa di Visegrad (cechi, slovacchi, polacchi e ungheresi) e le restanti nazioni europee a causa dell'avversione dei primi nel delegare alcune competenze all'Unione, e quella tra Paesi dell'Europa settentrionale e Europa meridionale sugli interventi in economia. Questo contrasto tra aree geografiche all'interno dell'Ue ha portato spesso il Consiglio ad una incapacità di decidere o di attuare le decisioni prese senza poter intervenire anche in altre questioni proprio a causa dei veti incrociati spiegato in precedenza, creando un gioco di scambio di favori tra Stati che ha delegittimato l'autorità ed il potere decisionale del Consiglio e dell'intera Unione. Questo stallo è presente soprattutto sulle questioni non tanto urgenti, ma su quelle sistematiche: riforme sul diritto d'asilo, dimensioni del bilancio europeo, relazioni internazionali, competenze dell'Unione, riforme dei trattati, avanzamento nel percorso di adesione di nuovi Paesi, strumenti finanziari. Finchè questo potere di veto non viene abolito, l'Ue farà passi avanti nel suo processo di integrazione solo durante situazioni di estrema urgenza e necessità.

Sabino Cassese, giudice della Corte Costituzionale, è intervenuto il 16 settembre 2018 in questi termini: “[l’Ue] *interviene in ritardo. È sottoposta a continue tensioni tra sovranità europea e garanzia delle identità nazionali. Rappresenta l’esigenza di far parlare i Paesi europei con un’unica voce in un mondo che si articola sempre più in zone regionali, ma non riesce a formulare una politica estera comune, né a stabilire comuni linee di azione rispetto alle politiche migratorie*”, come ripreso dal Corriere della Sera. Paul Ginsborg, storico dell’Europa contemporanea e presidente di Libertà e Giustizia, così si esprime nel sito di Libertà e Giustizia: *“L’Europa democratica è cresciuta troppo lentamente, ancora oggi tutto il potere sostanziale risiede nel Consiglio, è durissimo rompere quel modello. Il Parlamento europeo rimane molto debole”*.

Se per alcuni la soluzione è dichiarare l’Unione come un progetto fallito o come un’istituzione che agisce a colpi di diktat, dichiarazione che può essere facilmente smentita dai vantaggi che essa ha portato ai cittadini e agli Stati e dal fatto che niente in Europa viene deciso senza la volontà, diretta o indiretta, degli Stati nazionali; per altri una integrazione più stretta, se non una federazione, è la via auspicata. Il concetto di Europa federale esprime il desiderio di vedere l’Europa intera all’interno di una federazione di stati. Questa idea era già nei pensieri di molti statisti che poi hanno contribuito alla nascita della CECA: Kallergi, Spinelli, Churchill, per citarne alcuni. Per i federalisti il processo federale si sta sempre più avverando: l’unificazione bancaria, l’abbozzo di una politica estera, la moneta comune sono caratteristiche di uno stato federale. Dalle elezioni europee del 2014 i candidati al ruolo di Presidente della Commissione (i cosiddetti *spitzenkandidat*) vengono presentati ai cittadini, anche se non è automatico che essi vengano effettivamente poi nominati (come nel caso delle elezioni del 2019, dove Ursula Von der Leyen non era tra questi ed il Consiglio europeo ha deciso diversamente), avvicinandosi a quel procedimento di elezione diretta del Presidente come avviene negli Usa o nelle repubbliche semipresidenziali come in Francia, Portogallo e Lituania. In seguito alla Brexit, molti politici si sono esposti per la creazione di liste transnazionali per “occupare” i seggi lasciati vuoti dai parlamentari britannici. L’ex presidente della Commissione Juncker ha affermato che, per aumentare il potere centrale dell’Unione, è necessaria l’istituzione del Presidente dell’Unione Europea, unendo le cariche di Presidente della Commissione e Presidente del Consiglio. Sempre più inoltre si vocifera della creazione di un esercito unico dell’Ue, sostenuto dalla Cancelliera Angela Merkel e il presidente francese Emmanuel Macron. L’Unione si fa leader mondiale nella lotta contro il cambiamento climatico, leader di pace ed una nuova comunità politica basata sull’Unione tra Stati democratici.

Insomma, le proposte sul tavolo ci sono. Eppure, una maggiore integrazione è respinta da alcuni paesi e dal loro voto in Consiglio. Per questo al momento la direzione più realistica è quella recentemente denominata “Europa a più velocità”. L’Europa a più velocità è un’idea che nasce negli anni ’90, quando si prospettava di dividere l’Europa tra i paesi economicamente più forti che sarebbero entrati subito nell’Unione economica monetaria e gli altri paesi che sarebbero entrati solo quando avrebbero soddisfatto i criteri stabiliti dal Trattato di Maastricht, divisione che fu evitata.

L’Europa a più velocità si può definire come un’Europa nella quale non tutti partecipano in egual misura e allo stesso modo alle fasi dell’integrazione europea nelle diverse materie di competenza non esclusiva dell’Ue, come la politica estera, la difesa, le politiche sociali, la

giustizia, e così via. La sua istituzione abbandonerebbe il clima spesso rissoso e basato sui giochi di potere che l'unanimità e la maggioranza qualificata concedono in Consiglio, concentrandosi invece nella costruzione di un processo d'integrazione europea veramente imponente. Questo sistema permetterebbe una maggiore cessione di sovranità da parte di alcuni Paesi per incrementare la cooperazione, senza che tutti gli altri si debbano adeguare. In realtà, non è solo una possibilità: l'Europa a più velocità esiste già nell'Eurozona, nei paesi che non partecipano allo spazio Schengen, nel Trattato di Prüm¹². Neanche gli strumenti sarebbero sconosciuti: il Trattato di Lisbona prevede già la cooperazione rafforzata, consistente in una procedura che consente ad un minimo di 9 paesi di stabilire un'integrazione più stretta senza coinvolgere altri paesi ed utilizzata solo 3 volte (in materia di divorzio, di brevetto europeo e d'istituzione di un'imposta comune sulle transazioni finanziarie), e la cooperazione strutturata permanente nell'ambito della PESC, il meccanismo che permette una maggiore cooperazione in quei paesi che, oltre ad aver manifestato interesse a parteciparvi, hanno requisiti specifici, ad esempio una determinata capacità militare. In entrambi i casi è sempre possibile, per gli Stati che non hanno aderito in un primo momento, chiedere di essere ammessi successivamente. Gli scenari futuri di questo progetto basato su un'integrazione differenziata, se da una parte rispondono alle diverse esigenze di singoli Paesi, dall'altra portano però a delle questioni spinose: quante velocità si potranno creare? Coinvolgerà anche il fronte economico, tagliando fuori quei paesi che hanno un elevato debito pubblico? E come reagiranno quei Paesi, come quelli di Visegrad, che non vorranno essere lasciati indietro ma non disposti a cedere sovranità? C'è una probabilità che questo provochi una rottura dell'Unione? Sono questioni attualmente sospese a causa della crisi da Covid-19 e che sicuramente riemergeranno nei prossimi anni, se non mesi visto l'avvio della Conferenza sul futuro dell'Europa.

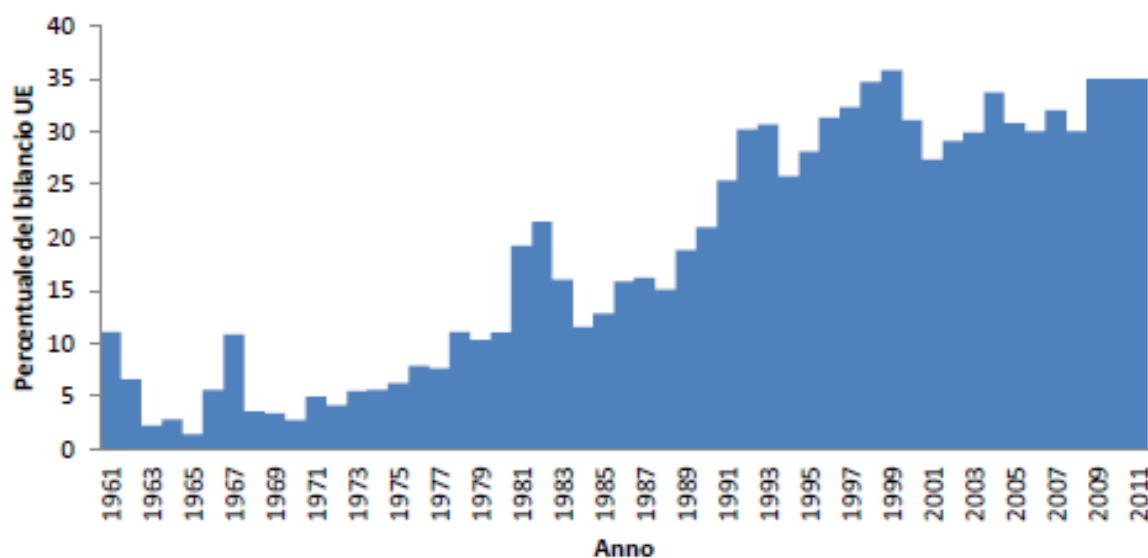
Pur tra tante difficoltà, l'Unione continua tuttavia a estendere la sua sfera di azione in molti settori, anche sotto la pressione di interessi nazionali. Il passaggio di materie dalla disciplina intergovernativa a quella comunitaria è costante, e questo comporta periodiche revisioni dell'istituzione in sé, senza tuttavia ridurre gli squilibri interni. Nel 1951 era il carbone e l'acciaio, nel 1957 si passò all'energia atomica e al mercato, le comunità furono poi fuse nel 1967-1968 e ci si concentrò sull'agricoltura, nel 1988 i fondi europei, nel 1992 la Comunità europea perdette l'aggettivo «economica» per favorire l'ampliamento ad aree diverse, nel 2002 cessò di esistere la Comunità del carbone e dell'acciaio, infine nel 2009 nacque l'Unione europea, che opera in moltissimi settori. Tutto questo passaggio di competenze è stato accompagnato dall'allargamento dell'Ue, fino ad arrivare al 2004 con l'entrata di ben dieci paesi. Si fa spesso oggi l'errore di ritenere l'Unione non equilibrata perché si interessa principalmente di economia, come se quest'ultima non facesse parte della politica, ma la storia insegna come per un passaggio di consegne che non sia rivoluzionario ci voglia una precisa gradualità. Inoltre, uno dei più grandi momenti storici dell'integrazione europea è

¹²Il trattato di Prüm ha la finalità di aumentare le misure di coordinamento in materia di indagini giudiziarie e prevenzione dei reati, come: lo scambio dei dati relativi al DNA dei condannati per reati sul territorio dei paesi aderenti, lo scambio di informazioni sui sospettati, sugli autoveicoli, e sulla falsificazione dei documenti, la possibilità di creare squadre internazionali di polizia per pattugliare le zone frontaliere, facilitare l'identificazione e il rimpatrio delle persone senza permesso di soggiorno.

stato proprio l'allargamento verso Est, e spesso non si tiene in considerazione il fatto che più aumenta il numero di Stati più è difficile trovare un accordo, e di conseguenza rallenta il processo verso un maggior approfondimento delle competenze, perché aumentano le disomogeneità interne.

Nella storia europea i fondi strutturali non hanno sempre rivestito la stessa importanza che invece hanno acquisito negli anni recenti. Analizzando il bilancio comunitario nel corso della sua evoluzione, appare subito chiaro come nei primi anni di vita delle comunità europee solo una parte minoritaria delle risorse europee venisse destinata alla politica di Coesione.

Grafico 2: Evoluzione temporale della quota di bilancio destinata al FESR, al FSE e al FC



Fonte: EU budget 2008, Financial Report

Dal 1961, anno in cui solo il FSE esisteva, al 1975, anno di nascita del FESR, la percentuale del bilancio indirizzata a questo scopo era in media di circa il 5%. Da questo momento inizierà un trend graduale di crescita che porterà questa percentuale dal 2,7% del 1970 fino al picco massimo, per quegli anni, del 21,5% nel 1982. Questo andamento si interrompe bruscamente nel 1983 e nel 1984, anno in cui con l'11,5% viene quasi dimezzato il dato di due anni prima, per poi riprendere costante, nonostante si dovrà attendere il 1991 per superare il massimo fatto registrare nel 1982. Dopo la riforma dell'Atto unico europeo nel 1986 e la successiva firma del trattato di Maastricht nel 1992, la politica di coesione conquista un ruolo di primo piano (nel 1994 venne anche creato il Fondo di Coesione). Un nuovo massimo verrà raggiunto nel 1999, quando più di un terzo del bilancio UE riguarda la politica regionale, cioè il 35,8%. Negli anni successivi, escludendo il 27,4 % del 2001, la proporzione resterà in media sempre intorno a un terzo del bilancio totale, confermando l'importanza della politica regionale tra gli scopi perseguiti dall'Unione Europea.

Fino al trattato di Maastricht tuttavia erano due i principali ambiti sui quali la Comunità Europea si è concentrata: l'agricoltura e il mercato comune. La Politica Agricola Comune è stata prefissata inizialmente su 4 obiettivi: assicurare un adeguato tenore di vita ai lavoratori agricoli garantendo un prezzo minimo ai prodotti agricoli, l'orientamento verso una maggiore produttività, stabilizzare i mercati e assicurare prezzi accessibili ai consumatori.

Per sostenere la PAC fu creato nel 1962 il FEOGA, un fondo diviso in due sezioni: Garanzia, per sostenere la stabilizzazione dei mercati, del lavoro agricolo e dei prezzi, e Orientamento, per innovare l'agricoltura attraverso sussidi e investimenti in nuove tecnologie da cui sarebbe nato il FEASR. Gli sforzi e i finanziamenti destinati all'obiettivo Garanzia prevalsero però su quelli dell'Orientamento, favorendo una tendenza tra gli agricoltori ad accontentarsi del profitto garantito dai sussidi comunitari, forniti senza nessun criterio meritocratico, e dai prezzi fissi con gravi costi sopportati dall'allora Comunità Europea.

La PAC è stata fortemente al centro delle politiche dell'Ue nel ventesimo secolo anche a causa della scarsa competitività del settore agricolo europeo rispetto agli altri paesi extra-Ue. Sostenendo la PAC, si finanziano sussidi alle aziende e ai lavoratori del settore, si mantengono livelli adeguati di produzione agricola e si garantisce la stabilità dei prezzi dei prodotti agricoli. Tuttavia, questo forte intervento nel settore, nei primi anni anche tramite finanziamenti a pioggia, ha portato ad una dipendenza di molte aziende dai sussidi europei. Inoltre, si crearono enormi surplus di prodotti, surplus che ora non sono più perseguiti tra gli scopi della PAC. Nel 1991 fu presentata dall'allora Commissario responsabile della PAC Raymond MacSharry una riforma contenente una serie di misure destinate a: ridurre la sovrapproduzione dei prodotti agricoli e l'eccessivo onere per le casse comunitarie, tagliare i prezzi garantiti in cambio di pagamenti diretti e di un pensionamento anticipato per gli agricoltori interessati. Nonostante questa riforma, il Fondo legato alla garanzia, il FEAGA, è tuttora circa il triplo del FEASR. Da allora il peso della PAC sul bilancio europeo è andato sempre più calando: ora occupa ancora il 39% del bilancio, quota che dovrebbe ridursi nella prossima programmazione 2021-2027. Questa quota ammontava al 70% nel 1985. All'epoca la Politica di Coesione era ancora in fase embrionale, e la PAC era la più importante politica comune, mentre ora tale spesa, che comunque resta sostanziosa, è giustificata dal fatto che gli Stati hanno concordato sul fatto di farsi sostituire dall'Ue in questo campo.

Ma se da una parte negli anni '90 il peso della PAC andava calando, dall'altra veniva lasciato spazio ad un altro settore che stava già emergendo: il mercato. Chi critica gli squilibri tra le competenze europee si rifà al fatto che la politica monetaria ed il mercato comune abbiano oscurato le altre competenze, in particolare la politica economica, fiscale e sociale. Come si può leggere più dettagliatamente nel terzo capitolo, con il Consiglio europeo di Madrid del 1989 l'Europa si concentrò per il decennio seguente sulla creazione dell'unione economica monetaria che prevedeva la libera circolazione dei capitali, il coordinamento bancario ed infine l'entrata in vigore dell'euro. Dopo l'entrata in vigore della nuova moneta, la priorità avrebbe dovuto spostarsi verso le politiche di welfare e fiscali. Non che prima queste ultime non fossero priorità¹³, ma le innovazioni compiute sono state relativamente poche e scarse rispetto all'istituzione di una moneta unica.

La logica incentrata sul mercato si è rivelata in tutto il suo essere a partire dal 2000, quando è diventato dominante l'approccio neo-liberista¹⁴ anche all'interno delle istituzioni europee,

¹³ Nel 1989 fu adottata sempre dal Consiglio la Carta Europea per i diritti dei lavoratori, per affermare la volontà di conferire al mercato unico anche una dimensione sociale.

¹⁴ Il neoliberalismo è un approccio di pensiero economico che chiede che il mercato sia lasciato libero

traducendosi in una necessità di restringere le competenze sociali (o meglio, evitare l'aggiunta di nuove materie) a disposizione dell'Ue. Soprattutto nella grande recessione economica del 2008, una crisi che creò una forte disuguaglianza sociale ed economica sia tra gli Stati membri che all'interno degli Stati stessi, si adottò un paradigma basato sull'austerità, sui tagli e sulla necessità di rimpiazzare grandi parti dello Stato sociale con elementi privati e privatizzanti. Questo paradigma, che è stato particolarmente accentuato verso i paesi dell'Europa meridionale e in Irlanda, è stato poi riveduto e riconosciuto come parzialmente errato dal Fondo Monetario Internazionale.

Nonostante quindi in questi anni siano stati fatti dei passi avanti verso una diversificazione delle priorità dell'Ue, o almeno in direzione di un rinnovamento delle priorità storiche, negli ultimi anni la PAC e il mercato sono tornati al centro dei dibattiti. La PAC è ancora basata su un sistema che favorisce la creazione di monopoli (il criterio è che chi ha più terreni, come le multinazionali, ricevono più fondi, e prova è il fatto che il 20% degli agricoltori ricevono l'80% dei pagamenti diretti), e nei paesi orientali dell'Unione i fondi sono utilizzati irregolarmente per finanziare soggetti vicini ai governi nazionali o addirittura va a finanziare le associazioni mafiose, come riportato da giornali internazionali come il New York Times, Euractiv e Politico. Nonostante questo la PAC ancora oggi è una componente molto ricca del bilancio comunitario per via del peso e dell'influenza che le comunità rurali continuano ad avere nei confronti dei governi nazionali, e la programmazione 2021-2027 non intende discostarsi molto da quella attuale, poiché non vi è accordo tra le forze politiche sulla maniera di rapportare il lavoro ed il sostegno ai milioni di agricoltori in Europa con una maggiore efficienza ed efficacia nella distribuzione dei finanziamenti. Attualmente sono in discussione le proposte per la prossima programmazione, e ad esempio di quanto detto sopra il Parlamento ha proposto che circa il 60 per cento dei fondi vada distribuito senza alcun vincolo di sostenibilità da parte degli agricoltori/allevatori (esattamente come funziona oggi, ed il 35% del bilancio sia destinato a misure riguardanti il clima e l'ambiente), mentre i sussidi riservati ai progetti più ecosostenibili dovranno aspettare almeno il 2023 per essere assegnati, per fare in modo che i settori interessati possano attrezzarsi per tempo. Alcune novità sono state introdotte: si chiede agli agricoltori di destinare almeno il 10% dei propri terreni a interventi paesaggistici a sostegno della biodiversità, quali siepi, alberi non produttivi e stagni. Il 4% dei pagamenti diretti deve essere indirizzato ai giovani agricoltori, ed almeno il 6% alle PMI. È stato fissato il massimale di aiuti diretti agli agricoltori a 100.000 euro, sono state introdotte sanzioni più severe (pari ad almeno il 10% dell'importo totale dei pagamenti) nei confronti di chi non rispetta i requisiti europei in materia ambientale, benessere degli animali.

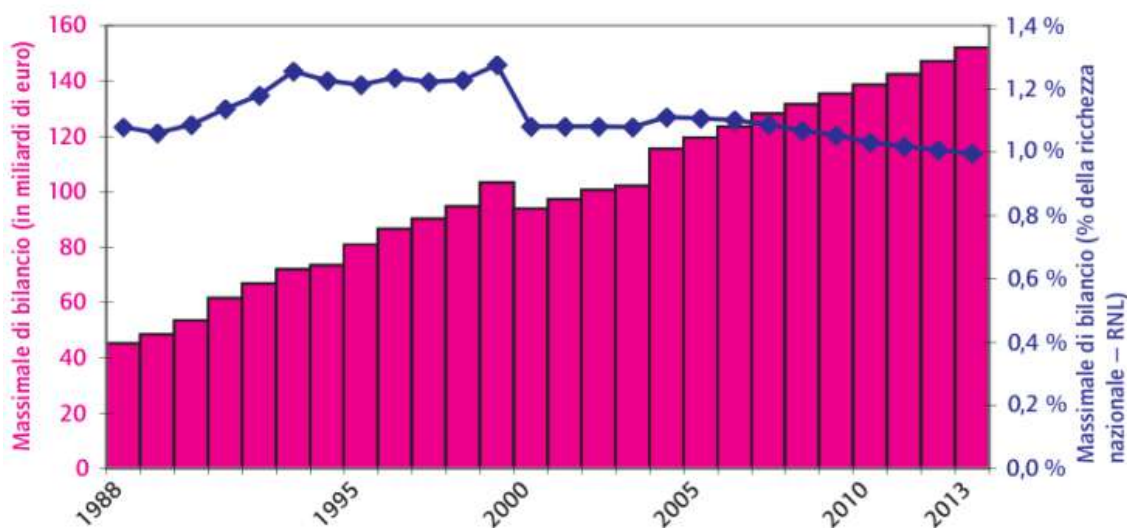
Come si può notare però, molto c'è ancora da lavorare per perfezionare il sistema e la gestione dei finanziamenti dell'Ue. Ma per affrontare le questioni strutturali che abbiamo visto nelle scorse pagine, e cioè l'evoluzione dell'Unione, l'attuale potere degli Stati nella definizione del bilancio e l'allargamento delle competenze, non è sufficiente cambiare il modo in cui i soldi vengono spesi. È necessario affrontare il tema della dimensione sostanziale del bilancio. Anche se il budget totale venisse speso nella maniera più efficiente

e che condanna sia le concentrazioni monopolistiche che l'intervento del settore pubblico in economia.

ed efficace possibile, esso resterebbe di ridotta dimensione rispetto al bilancio di uno Stato federale, dimensione che invece sarebbe necessaria per l'Ue per continuare quel processo di una "Europa a più velocità".

Come visto in precedenza, il bilancio europeo rappresenta quindi soltanto l'1% del RNL comunitario. Inoltre, in rapporto al RNL attuale degli Stati moderni questa quota sta progressivamente declinando come si può notare nel Grafico 3 (questo rapporto era pari all'1,3% nel 1999, il 23% in più rispetto ad ora).

Grafico 3: Evoluzione del bilancio in rapporto al RNL

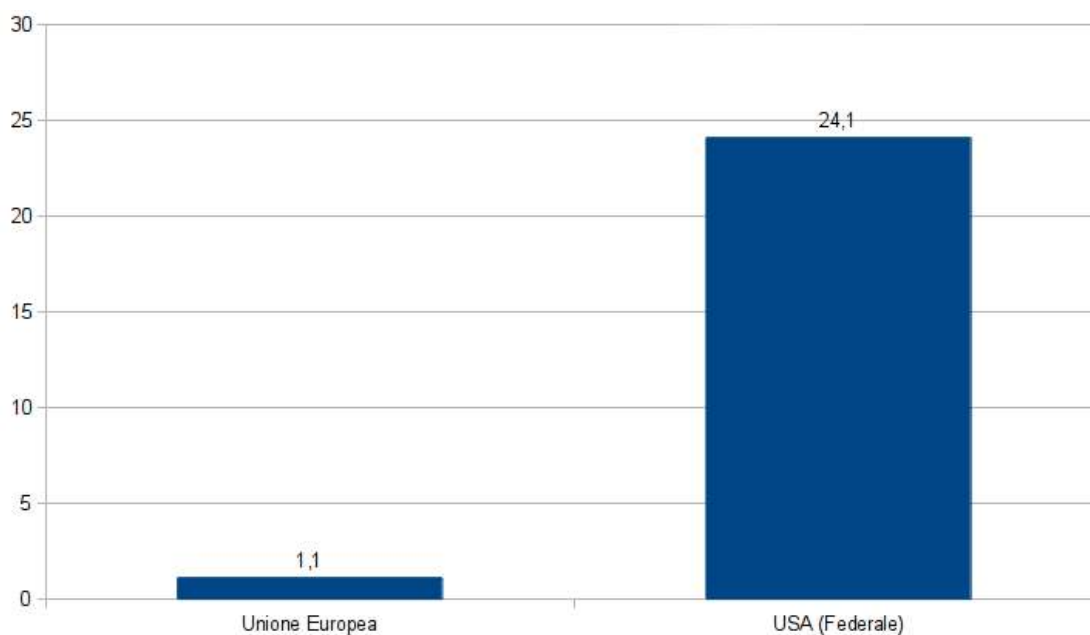


Fonte: Sito della Commissione europea

Nonostante il bilancio aumenti in termini assoluti, il rapporto con il RNL è discendente. Tra il 2000 e il 2010, i bilanci nazionali dei paesi membri sono aumentati del 62%, mentre il bilancio dell'UE è aumentato in termini assoluti solo del 37% nello stesso periodo. La politica economica dell'Ue è stata quindi programmata in modo che essa fosse progressivamente meno pesante rispetto alle economie nazionali. In altre parole, mentre le funzioni politiche dell'Unione aumentano, il suo peso economico, e quindi gli interventi per lo sviluppo che può mettere in campo, diminuisce. Tuttavia questo distacco dell'automatismo tra bilancio centrale e bilancio unificato dei paesi membri può essere utile per preparare il terreno ad un effettivo cambio di passo, per quanto riguarda il peso delle risorse proprie, convogliando verso nuove risorse. Bisogna però aspettare la nuova programmazione per vedere se nuove risorse, indipendenti da quelle nazionali, potranno accrescere il bilancio comunitario.

Facendo un paragone con gli Stati Uniti, paese preso a modello dai federalisti tanto da auspicare degli "Stati Uniti d'Europa", si può notare come la spesa federale sia minima (ovviamente considerando che il governo federale degli Stati Uniti ha competenze superiori rispetto a quelle della Commissione Europea).

Grafico 4: Spesa federale UE e USA in rapporto agli Stati membri



Fonte: Elaborazione propria su dati Eurostat

Nel sito dell'Osservatorio conti pubblici italiani Alessandro Caiumi riporta nell'articolo *“Il bilancio dell'Unione Europea assorbe così tante risorse?”* del 17 maggio 2019 che *“esistono altre marcate differenze tra UE e federazioni. In queste ultime, infatti, i governi centrali si finanziano attraverso tasse proprie e trasferiscono risorse ai livelli più bassi di governo. Nel caso della UE è il contrario. Nonostante il limitato livello della spesa centralizzata, le tasse di pertinenza UE (dazi e quota IVA) non bastano e il bilancio europeo deve essere integrato da trasferimenti dai Paesi Membri. La piccola dimensione del bilancio europeo riflette la difficoltà a cedere sovranità (la cui essenza è la capacità di tassare e spendere). È chiaro però che questo limita la possibilità di svolgere politiche davvero rilevanti a livello europeo, inclusa la protezione delle frontiere. È anche impossibile compiere una redistribuzione rilevante, azione che negli stati federali avviene attraverso l'accentramento di politiche di tassazione progressive. Inoltre, con un bilancio sempre in pareggio, è impossibile svolgere azioni di sostegno all'economia a livello europeo. Si noti, peraltro, che negli stati federali il deficit centrale ha un ruolo cruciale nel controbilanciare gli shock macroeconomici e nella gestione condivisa dei rischi. Tale ruolo dovrebbe essere ancora più accentuato proprio laddove sono presenti una minore mobilità del lavoro e una minore sincronizzazione del ciclo economico, come nell'Unione Europea appunto”*. Vi è inoltre da dire che la dipendenza del bilancio comunitario dal RNL dei singoli Stati membri ha portato negli anni ad un progressivo aumento delle tensioni interne all'Unione, soprattutto da parte dei paesi più ricchi, che contribuiscono di più e che hanno visto progressivamente aumentare lo scompenso tra il proprio contributo al bilancio e il “giusto ritorno” sotto forma di sostegno pubblico di cui sono beneficiari. Pertanto, una riforma delle entrate è necessaria per: garantire un'adeguata dotazione finanziaria all'Unione, permettere un maggior ruolo centrale da parte della Commissione, l'ampliamento e la diversificazione delle competenze destinate all'Ue e ridurre le divergenze interne, in modo che i Paesi membri possano costruire un'Unione più evoluta. Già esistono delle proposte per un nuovo sistema di finanziamento del bilancio, che si vedranno nel capitolo 4.

Dopo aver analizzato le principali critiche legate all'Unione ed al suo bilancio, si possono infine considerare le avvertenze che sono giunte in questi ultimi anni nella gestione e definizione dei fondi SIE. Relativamente ai fondi diretti, si fa riferimento al capitolo quinto.

La Commissione europea ha raccolto in un documento intitolato “10 Myths and Facts about EU Cohesion policy” le principali voci circolanti sui fondi che poi sono state smentite. Queste sono:

- *“La politica di coesione aiuta solo le regioni povere”*: il sostegno territoriale dato ai fondi non ha limitazioni geografiche o di ricchezza, aiutando a stimolare l'economia dell'intera Unione. Certamente si concentra maggiormente sui territori più bisognosi, d'altronde lo scopo principale della Politica di Coesione è ridurre le disuguaglianze tra i territori ed aumentare la coesione economica, sociale e territoriale. Tuttavia, il sostegno destinato a una specifica regione non significa che solo quel territorio ne riceverà dei benefici, perché anche gli altri territori, chi più chi meno, godrà degli eventuali benefici indiretti.
- *“La politica di coesione è priva di valore aggiunto”*: come si vedrà anche nel terzo capitolo, spesso i fondi hanno più rendimento nel lungo termine che nel breve o medio termine. La valutazione tra l'altro ha dimostrato che entro il 2023 il rendimento dell'investimento della programmazione 2007-2013 sarà pari a 2,74 EUR per ogni euro investito: si tratta di un rendimento del 274 %. Per quanto riguarda un valore inteso come utilità alla società, la programmazione 2014-2020 si tradurrà nel futuro in un sostegno a 800.000 aziende, 420.000 nuovi posti di lavoro, corsi di formazione per quasi 4 milioni di lavoratori, prevenzione di disastri naturali, infrastrutture idriche per 17 milioni di persone, e così via. Il documento di riflessione sulle finanze dell'Unione europea “Libro bianco sul futuro dell'Europa - Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025” adottato dalla Commissione nel 2017 afferma che tutti i finanziamenti dell'UE in futuro dovranno concentrarsi su settori in cui è possibile ottenere il più alto valore aggiunto dell'UE. Inclusione sociale, occupazione, competenze, ricerca e innovazione, cambiamento climatico, energia e transizione ambientale sono indicati come gli ambiti su cui si dovrà concentrare la Politica di Coesione. Inoltre il documento di riflessione evidenzia altri settori sui quali questa avrà, ed ha già tuttora, un impatto positivo, ad esempio il sostegno alle PMI, l'assistenza sanitaria, l'infrastrutturazione sociale (cioè servizi non di mercato come la pubblica amministrazione, servizi di welfare, la cultura, l'istruzione e le organizzazioni sindacali), i trasporti e l'infrastruttura digitale.
- *“Solo i paesi meno sviluppati beneficiano della politica di coesione, mentre quelli ricchi pagano”*: il contributo nazionale dipende dalle dimensioni dell'economia del paese Membro. Circa 11 paesi normalmente versano più denaro all'Ue di quanto non ricevano in seguito. Chi muove questa critica tuttavia non calcola i benefici economici indiretti, le cosiddette “ricadute”, come l'aumento delle esportazioni verso i Paesi più poveri ed il fatto che spesso sono le aziende nazionali dei Paesi più ricchi ad essere chiamate a lavorare negli Stati che ricevono più fondi, e dimentica che l'appartenenza all'Unione non ha solo benefici economici (le stime indicano che il

vantaggio economico che ciascuno Stato membro trae dal mercato unico sia compreso tra 5 e 10 volte il proprio contributo annuale al bilancio dell'UE), ma anche la stabilità finanziaria, la pace, la collaborazione tra i Paesi, lo Spazio Schengen e le sfide troppo grandi da affrontare singolarmente come la lotta al cambiamento climatico o grandi progetti infrastrutturali come Galileo. L'Unione è basata su un principio di solidarietà tra Stati, e non su principi di convenienza economica.

- *“La politica di coesione si occupa solo di frodi e spesso i soldi dell’Ue vengono gestiti male”*: per quanto riguarda le frodi, abbiamo visto in precedenza come queste riguardino solo lo 0,2% dell’intero bilancio Ue. Gli errori amministrativi, causati dal fatto che non vengono seguite correttamente le regole di spesa, rappresentano circa l’1,8% dei pagamenti e nella maggior parte dei casi non comportano la fine di un progetto o il mancato introito dei finanziamenti. Queste percentuali calano progressivamente nel corso degli anni, grazie alle nuove misure di prevenzione che vengono prese all’inizio di ogni nuova programmazione comunitaria, come le pesanti sanzioni nei confronti di chi commette le frodi. Un miglioramento lo si potrebbe ricavare dall’assegnare quei finanziamenti che in una programmazione non sono stati investiti (a causa di errori, frodi o semplice inutilizzo) ai progetti che, nella programmazione successiva, non fanno parte di alcun obiettivo tematico ma che rispondono alle nuove sfide cui la Politica di Coesione e l’Ue si trova di fronte (si veda il maggior impegno dichiarato durante questa programmazione verso il cambiamento climatico, o la crisi economica causata dal Covid-19). Questa modifica renderebbe la politica di coesione più flessibile e in grado di rispondere a nuove esigenze più velocemente.
- Per quanto riguarda invece la gestione dei fondi, siccome la gestione è affidata ai governi nazionali e alle Autorità di Gestione, l’Unione ha poco margine di manovra relativamente a questa fase del ciclo di vita dei fondi. Da parte sua è vero che da anni è in corso un processo di semplificazione delle procedure burocratiche ed economiche per rendere più efficace ed efficiente il sistema di accessibilità ai fondi, ma nella maggior parte dei casi di malagestione è il beneficiario a non detenere le competenze adeguate a una corretta gestione del finanziamento. Per lo stesso motivo, o per cause interne agli enti che si propongono beneficiari, si fa difficoltà ad accedere ai fondi, alimentando l’illusione fasulla che solo pochi attori possano accedere a questi, mentre le procedure burocratiche presenti come condizione d’entrata sono necessarie per garantire che ogni euro venga speso in modo trasparente e corretto.
- *“Il tasso di spesa nei fondi della politica di coesione di alcuni paesi è molto basso”*: secondo la Corte dei conti, revisore esterno indipendente dell’UE, il cosiddetto «tasso di assorbimento» medio per il periodo 2007-2013 si sarebbe attestato al 97,2 % nel 2018. Si tratta di un dato migliore rispetto a quello del periodo 2000-2006 (96 %).
- *“I fondi della politica di coesione causeranno un calo dei posti di lavoro negli Stati membri più ricchi, supportando la ricollocazione delle aziende in paesi più poveri”*: nei nuovi regolamenti

post-2020 questa pratica sarà resa impossibile, poiché saranno esclusi i sostegni finanziari diretti alle grandi aziende propense alla ricollocazione, saranno vietati i contributi alle ricollocazioni di attività economiche tra gli Stati membri e inoltre le AdG dovranno richiedere al beneficiario una prova che, in caso di ricollocazione aziendale, questa sia indipendente dal fatto di aver ricevuto un contributo comunitario.

Altre osservazioni possono essere formulate, anche se non possono essere annoverate precisamente tra le critiche ma più tra le problematiche che le istituzioni pubbliche devono prontamente affrontare.

Ad esempio, molti Comuni faticano ad accedere alle opportunità dei fondi europei a causa della loro impossibilità a garantire la loro quota di cofinanziamento dei progetti. Questo è un problema che varia da Stato a Stato, ad esempio in Italia dalla crisi economica del 2008 i Comuni sono soggetti a continui tagli di bilancio (o meglio, ricevono meno trasferimenti da parte delle Regioni e dello Stato). Ciò ha fatto sì che enti locali e operatori privati, per diverso tempo, abbiano dovuto rinviare gli investimenti proprio a causa della mancata possibilità di coprire gli interventi finanziati dall'UE con la loro quota di cofinanziamento. Il principio di partenariato può aiutare a suddividere la quota di cofinanziamento tra i vari attori partecipanti al partenariato pubblico-privato, per sostenere servizi di welfare e investimenti infrastrutturali, come l'iniziativa nazionale "Prestito Investimenti Fondi Europei" promosso dall'Istituto Cassa Depositi e Prestiti. Un suggerimento proposto dalla Commissione europea tramite il Libro Bianco è quello di modificare i livelli di cofinanziamento nazionale della politica di coesione calibrandoli ai diversi paesi e regioni tenendo conto della fascia di benessere dei territori.

Un'altra causa della ridotta accessibilità degli enti amministrativi territoriali di alcuni Stati, tra cui l'Italia, al potenziale bacino di beneficiari dei fondi europei è la scarsa conoscenza dei vari strumenti: dalla non distinzione tra i fondi diretti e quelli indiretti al meccanismo di attuazione di questi, alle errate credenze su questi¹⁵, o dall'ignoranza dell'esistenza di molteplici strumenti di supporto previsti dalla Commissione per l'accesso ai fondi e la rendicontazione delle spese sostenute nel corso dell'implementazione di un progetto.

Nei fondi indiretti, che sono maggiormente conosciuti rispetto a quelli diretti, sono le Regioni a gestire principalmente le risorse. Spesso tuttavia le Regioni sono costrette a restituirle perché non vengono richiesti o utilizzati nei tempi previsti. I motivi sono vari. Innanzitutto le Regioni non sempre sono in grado di predisporre i bandi per erogare i fondi, e i bandi finiscono per essere pubblicati mesi o anni dopo, accorciando la vita dei progetti. Per accedere ai fondi europei occorrono professionisti preparati sul fronte del diritto comunitario e con un'ottima conoscenza delle lingue straniere, mentre spesso la funzione di gestire un progetto viene affidata al personale interno dell'istituzione pubblica senza le competenze necessarie, spesso politici vicini all'esecutivo. In secondo luogo, laddove riescano a predisporre i bandi, raramente si raggiunge l'accordo sulla nomina dei

¹⁵ Molto spesso viene presentato un progetto incoerente con le priorità strategiche di un fondo, pensando che esista una flessibilità tale da poterlo accettare nel programma, e che un fondo/programma valga l'altro. Questo in realtà comporta un rifiuto al fondo, che sarebbe invece stato riconosciuto per un altro fondo più coerente con il progetto.

componenti delle commissioni di valutazione. Infine, laddove si riesca a effettuare il finanziamento, all'obiettivo finale del progetto arrivano poche risorse poiché i bandi di gara vengono pubblicati troppo tardi. Questo, oltre a sprecare opportunità di investimenti da parte delle regioni europee, comporta anche la crescita della disuguaglianza territoriale: se i progetti d'investimento non vengono utilizzati laddove c'è bisogno, cioè nelle regioni più svantaggiate che sono anche quelle che fanno più difficoltà a beneficiare correttamente dei fondi, l'obiettivo della Politica di Coesione si allontana.

I canali istituzionali danno poca pubblicità ai fondi diretti, e quindi le aziende e i Comuni vengono incanalati verso quelli indiretti, su cui gli enti più piccoli come i Comuni non hanno la preparazione per partecipare, a meno di non affidarsi ad un europrogettista (le Regioni solitamente sono dotate del personale competente, anche se la burocrazia e la politicizzazione dei ruoli ne limitano le potenzialità). Per i fondi diretti, infatti, è direttamente la Commissione europea a definire i criteri di funzionamento dei diversi programmi comunitari, senza intermediazioni da parte degli enti territoriali. Questi programmi sono quindi svincolati da metodiche e tempistiche viziose e talvolta clientelari, tipiche del contesto politico di alcune Regioni, e la valutazione del progetto viene fatta da esperti esterni indipendenti, accreditati presso l'albo della Commissione europea, che garantiscono imparzialità e competenza.

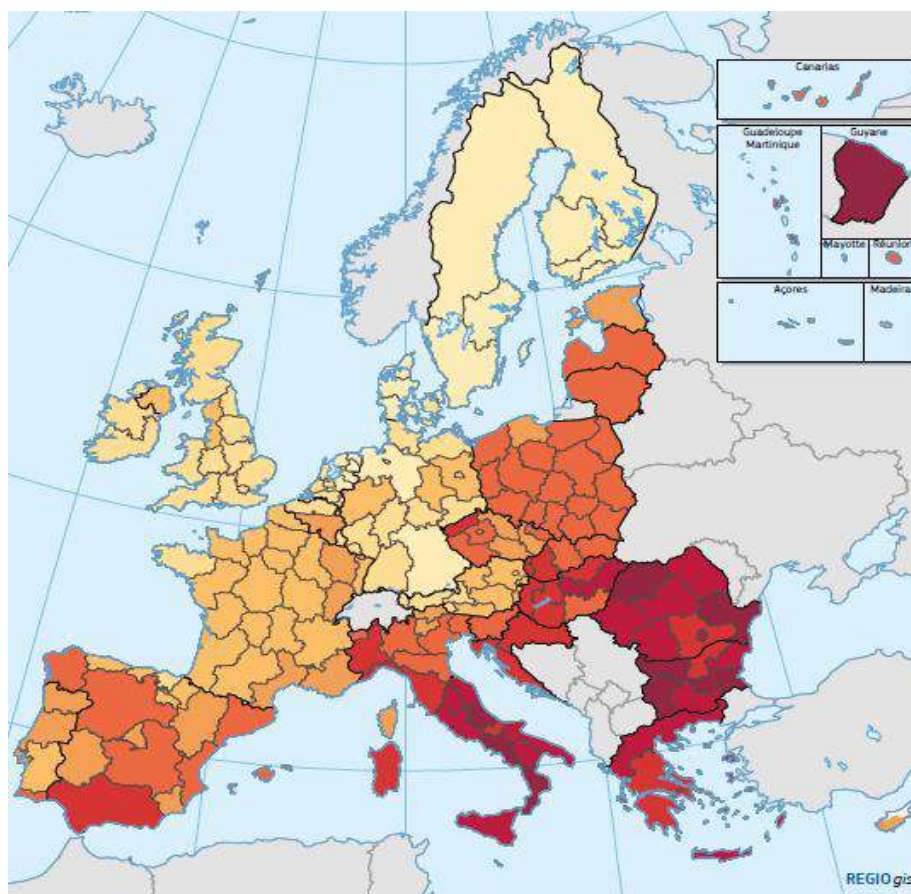
Per quegli enti territoriali con una scarsa capacità di gestione delle risorse ed una carenza generalizzata di progetti, ad esempio nel nostro territorio questi sono presenti maggiormente nel Sud Italia¹⁶, sarebbe cruciale un impegno straordinario per la costruzione di un parco di progetti efficaci coerente con gli obiettivi strategici e i risultati che si intendono perseguire. Nell'ottobre 2019 la Commissione ha dato tempo due mesi all'Italia per presentare un nuovo piano di investimenti per il Sud, pena il possibile ritiro di fondi europei. Il Governo ha quindi presentato il Piano per il sud 2030, basato sul nuovo piano per la programmazione 2021-2027.

Un piano di progetti efficaci tuttavia richiede tempi lunghi, pragmatismo, capacità progettuale, spirito manageriale e reale innovazione da parte di chi ha la responsabilità della programmazione e della gestione. Utile sarebbe che le Regioni, o se necessario anche lo Stato, aiutassero i Comuni nell'identificare un project manager con queste competenze (un esempio potrebbe essere creare albi regionali degli europrogettisti), o sostituirsi ad essi nel caso che un territorio si dimostri cronicamente incapace nel gestire le risorse. Sempre più infatti le istituzioni europee esortano a un'ulteriore enfasi sul miglioramento della qualità di

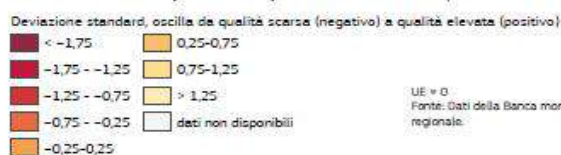
¹⁶ Nel 2014 la Commissione ha imposto all'Italia di provvedere a mettere in sesto la propria amministrazione pubblica per ricevere i fondi comunitari. L'Italia ha così istituito il progetto pilota PRA, Programmi di Rafforzamento amministrativo, per rispondere alla richiesta della Commissione. I PRA si basano sull'autovalutazione dell'amministrazione, la semplificazione burocratica, l'adozione di costi standard, il coinvolgimento di attori non pubblici nel comitato di sorveglianza dei POR, un sistema di monitoraggio e di valutazione dei risultati. Tuttavia il PRA è regionale, ed altre questioni nazionali, come i vincoli assunzionali degli enti locali, la complessità delle normative sugli appalti pubblici e sulla contabilità pubblica applicate ai fondi comunitari, impediscono una migliore efficacia attuativa dei PRA. I PRA sono stati poi estesi in Spagna, Grecia, Bulgaria, Romania, Croazia e Repubblica Ceca, ed i responsabili delle AdG sono stati coadiuvati da esperti della Commissione e dell'Ocse. Lo scopo reale non è tanto il documento piano di azione finale, ma impostare una metodologia per arrivare ai PRA e in futuro per gestire i fondi comunitari.

governo, sull'attuazione di riforme strutturali e sul rafforzamento della capacità amministrativa. La scarsa qualità istituzionale compromette la competitività, riduce l'impatto degli investimenti, frena la crescita economica, e la conseguenza è che l'efficacia dei fondi europei ne risente largamente. Vittoria Alliata, Direttrice per le politiche urbane e rurali della DG Regio, afferma in un'intervista che “c'è un legame strettissimo tra qualità delle istituzioni, capacità amministrativa e efficacia nell'utilizzo dei fondi strutturali [...]. Se le amministrazioni non sono capaci di programmare dei programmi di una certa qualità, seguirne l'implementazione, misurare i risultati e valutare l'impatto di questi programmi, se non c'è tutto questo insieme di capacità di competenze nel gestire tutto il ciclo, possiamo immettere centinaia di milioni di euro ma gli effetti che si otterranno sono pochi”. Inoltre, ricorda che, anche se i problemi di regioni appartenenti a Stati diversi sono simili, l'unico approccio possibile è un intervento decentrato e proprio alle esigenze delle singole amministrazioni. La Commissione adotta spesso un approccio proporzionato in cui sia lo Stato a trovare le soluzioni, e non Bruxelles.

Figura 4: Indice europeo della qualità di governo nel 2017



Carta 6 Indice europeo della qualità istituzionale, 2017



UE = 0

Fonte: Dati della Banca mondiale più un'indagine sulla qualità istituzionale regionale.

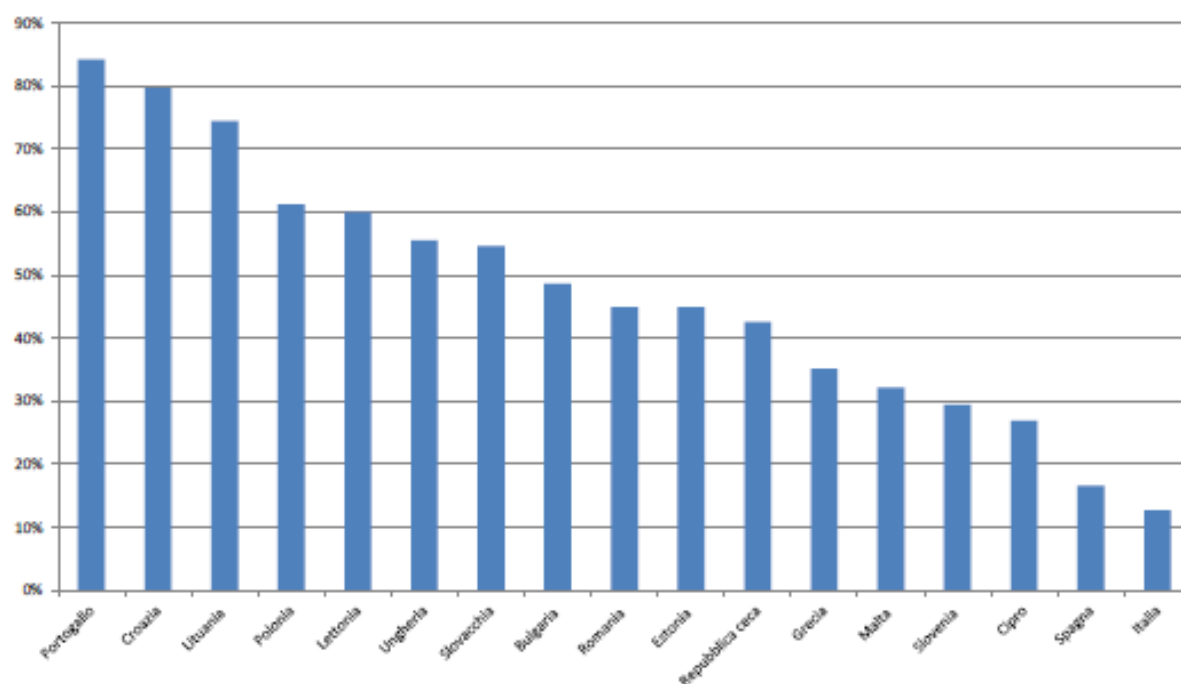
0 500 km

© EuroGeographics Association per i confini amministrativi

Fonte: Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale

Un problema più nazionale relativo agli investimenti pubblici è quanto poco investano. Questo si può vedere nel Grafico 5, che mostra la quota di finanziamenti della politica di coesione sui totali degli investimenti pubblici, considerando che in essa non sono inclusi il FEASR, il FEAMP e tutti i fondi diretti. La politica di coesione rappresenta l'8,5% degli investimenti di fondi pubblici dell'Ue, ma è una cifra che sale al 41% per l'UE-13 e a più del 50% per diversi paesi. Per i paesi dell'Ue-13, esclusa la Croazia, gli investimenti del periodo 2007-2013 hanno portato ad un aumento del PIL del 3%, ed è previsto che un risultato analogo si otterrà con la programmazione 2014-2020, tanto pesano gli investimenti pubblici sull'economia nazionale.

Grafico 5: Quota stimata della politica di coesione europea sugli investimenti pubblici nazionali, 2015-2017¹⁷



Fonte: Eurostat

Un altro campo su cui è necessario soffermarsi è la dimensione territoriale degli interventi di sviluppo, fortemente rilanciata dalla programmazione 2014-2020 attraverso l'agenda urbana, lo sviluppo urbano sostenibile, gli Investimenti territoriali integrati (ITI) e l'approccio LEADER¹⁸. Vi sono più elementi in cui si possono sottolineare dei miglioramenti che è opportuno fare. Il primo è la rigida delimitazione delle aree in base ai criteri territoriali e della popolazione: l'approccio LEADER prevede che il territorio comprenda tra i 10.000 e i 150.000 abitanti all'interno della stessa ripartizione amministrativa, senza considerare che le unità territoriali amministrative sono molto diverse tra gli Stati nazionali, e che può capitare che queste non siano quindi coincidenti con il criterio sopra indicato. Questo può comportare l'esclusione o annessione nel territorio preso come riferimenti di altri territori solo per questioni di numeri. Il fatto che le politiche

¹⁷ Si può notare come il Grafico 5 corrisponda alla Figura 9 "Impatto della Politica di Coesione 2014-2020 sul PIL delle regioni Ue" presente nel capitolo 2.

¹⁸ Questi strumenti verranno approfonditi nel primo paragrafo del secondo capitolo.

pubbliche siano legate a ripartizioni amministrative dei territori può indebolire ampiamente l'efficacia e l'efficienza degli interventi di sviluppo. La geografia fisica dei territori, infatti, incide notevolmente sulle dinamiche di sviluppo socio-economico, a volte più della ripartizione amministrativa. Altri due elementi vengono sottolineati da Antonio Bonetti nel suo articolo intitolato *“Fondi europei e strategie di sviluppo locale: le principali criticità”*: il primo riguarda la formulazione delle strategie di sviluppo locale, che *“ancora oggi, in Italia, è troppo legata a logiche tradizionali di programmazione della spesa, logiche che privilegiano l'ancoraggio alle linee di finanziamento e sono, invece, poco attente alla necessità di una adeguata valorizzazione di quelle che sono le risorse locali realmente distintive dei territori e delle istanze di partecipazione della cittadinanza”*; il secondo riguarda il processo di coinvolgimento delle comunità locali alla formulazione della strategia, che comporta due rischi principali: *“(i) i decisori pubblici locali possono distorcere i processi di coinvolgimento su base paritaria dei cittadini, avvilendoli a forme di cooptazione e di mera conservazione del consenso; (ii) alcuni soggetti locali – più forti e/o più scaltri – possono imporre le loro decisioni se tali processi non vengono adeguatamente governati, oppure possono usarli solo per raggiungere un migliore posizionamento in fase di distribuzione dei benefici dei processi di sviluppo locale”* invece che contribuire a identificare reali soluzioni ai problemi locali. I portatori d'interesse più deboli possono rischiare quindi di non essere coinvolti affatto, o di essere coinvolti solo come uditori senza che la loro proposta/opinione possa venir presa in considerazione. Questi rischi legati ai processi di coinvolgimento degli stakeholder sono legati dal fatto che derivano da una partecipazione ampia di attori. Infatti, più attori decisionali partecipano alla definizione della strategia e più è probabile l'impossibilità di raggiungere una sostanziale convergenza tra interessi e opinioni, che tende a creare delle fazioni all'interno della comunità locale, che possono a loro volta degenerare in scarsa trasparenza e corruzione nella gestione delle politiche pubbliche. Con questa considerazione l'autore non intende sottolineare come il processo decisionale debba riguardare meno attori possibili, ma che il numero sia adeguato a rappresentare al meglio gli interessi economici e sociali degli attori locali senza coinvolgere troppi decision makers.

Anzi, un rischio molto più elevato è che non vi sia alcun processo partecipativo de facto nella definizione della strategia. È utile allora ricordare che i processi partecipativi hanno un valore aggiunto: migliorano i processi di governance locale e i rapporti tra le istituzioni, favoriscono la creazione di partenariati pubblico-privati, portano maggiore innovazione grazie al coinvolgimento degli utenti finali di beni e servizi nella fase di co-progettazione e sperimentazione, creano delle reti tra attori che possono valorizzare il territorio attraverso i comportamenti cooperativi, accrescono un senso di attaccamento e di responsabilità tra i decision makers e la comunità locale (dovuto al fatto che si diffonde capitale sociale) che porta a potenziare l'efficacia degli interventi, la loro condivisione su larga scala e, se il progetto va a buon fine, alla probabile decisione di partecipare ad un altro progetto.

Un'altra grande questione attuale, ma anche storica poiché accompagna i Fondi europei fin dalla prima programmazione pluriennale, è l'impulso a semplificare. Infatti la Commissione è orientata a una forte semplificazione delle attività di formulazione e di gestione dei programmi cofinanziati dai Fondi per la Politica di coesione 2021-2027. Negli anni molto è stato fatto per ridurre il carico burocratico di ogni processo legato alle politiche comunitarie, tuttavia non sempre è stato un bene, poiché più si semplifica e meno regole ci sono da seguire, indebolendo quella sicurezza basata sulla trasparenza e sulla valutazione

imparziale che rendono ottimale il ciclo del programma. In fase di definizione della programmazione 21-27, andrebbero quindi vagliate con più attenzione quelle proposte di revisione che concernono non tanto i processi amministrativi di attuazione e rendicontazione, quanto quelli di programmazione e valutazione. Queste seconde misure certamente contribuiscono a rendere più agevole sia il processo di programmazione che quello di gestione, al contempo rischiano però di minare la valutazione dei programmi pluriennali di spesa finanziati dai Fondi, minando quindi la formulazione della programmazione successiva che sulla valutazione viene basata. Così si rischia di ridurre, o addirittura azzerare, l'efficacia degli strumenti orientati ai risultati, come la verifica del raggiungimento degli obiettivi intermedi per sbloccare la riserva di efficacia. Questa clausola condizionale garantisce che l'attuazione dei programmi evolva secondo le direttrici strategiche fissate inizialmente, e impone che i responsabili dei programmi tengano *“sotto controllo il livello e i tempi della spesa, delle procedure e di quanto fisicamente realizzato per assicurarsi che si stia andando verso gli obiettivi previsti?”*, come scritto nell' Accordo di Partenariato.

Angelo Bonetti nell'articolo *“Orientamento ai risultati dei Fondi Strutturali e performance framework”* del 10 Giugno 2019 così scrive: *“Il processo di valutazione in itinere considera quei target intermedi non solo come delle tappe significative nel processo di avvicinamento ai risultati finali (secondo la prassi ormai diffusa per cui la valutazione di efficacia si attiene a una logica di avvicinamento tra i valori conseguiti a quelli del target), ma anche come autentici termini di riferimento di un meccanismo di premialità/punizione. Questi meccanismi prevedono che se si raggiungono i target intermedi si ha diritto a ricevere una dote di risorse finanziarie aggiuntive e, nel caso contrario, si può incorrere finanche nella sospensione dei pagamenti (e, alla fine, in una rettifica del montante finanziario assegnato verso il basso qualora non si raggiungano i target finali). La valutazione in itinere risulta rafforzata dai meccanismi di premialità/punizione della qualità e dell'efficacia dei processi di programmazione. I meccanismi di premiazione e di punizione, infatti, ne rendono ancora più cogente e significativa la funzione di strumento di supporto alle decisioni. La valutazione si configura come il principale meccanismo che dovrebbe guidare i processi di riformulazione – a livello strategico e finanziario – dei programmi pluriennali di spesa. Con i meccanismi di premialità si ha non solo l'opportunità di capire quali siano le priorità di spesa che registrano le migliori performance attuative, ma anche di procedere a delle riprogrammazioni potendo disporre di una dote finanziaria aggiuntiva. Se si considerano questi aspetti, la proposta della Commissione di abolire, nel corso della prossima programmazione, la riserva di efficacia appare davvero poco condivisibile.”* La proposta della Commissione di revisionare le procedure amministrative per abbattere i tempi di attuazione e gli oneri relativi alla gestione è certamente meritorio. Va detto, tuttavia, che questo sforzo di semplificazione dovrebbe essere focalizzato sulle procedure amministrative e sulle procedure di rendicontazione delle spese, e fare più attenzione invece a quelle proposte di revisione che concernono la programmazione e la valutazione. Va considerato che una buona programmazione dovrebbe essere il punto di partenza imprescindibile di programmi di spesa realmente orientati ai risultati, e non solo al pieno utilizzo delle risorse finanziarie.

Tra le 80 misure di semplificazione della politica di coesione post 2020 proposte dalla Commissione vi sono: la rimozione dell'obbligatorietà della valutazione dell'addizionalità dei Fondi Strutturali; l'abrogazione dell'obbligo di condurre delle valutazioni ex ante dei Programmi (diventando quindi facoltativa); una forte riduzione del numero di indicatori e l'eliminazione dell'obbligo di usare indicatori specifici di programma. Queste misure

implicano un sostanziale indebolimento sia della natura degli strumenti di sostegno ai Fondi Strutturali, sia dello stesso processo di programmazione. La rimozione dell'obbligo di effettuare valutazioni ex ante è stata certamente suggerita per ridurre la tempistica del processo burocratico per accedere ai finanziamenti, ed anche se il fine è di merito, a rimetterci può essere la qualità del processo di programmazione. La valutazione ex ante è utile anche per le AdG e gli enti responsabili del progetto per avere una traccia storica in sede di negoziazione dei contenuti dei programmi di spesa con la Commissione. Per quanto riguarda invece la svalutazione del ruolo degli indicatori, nonostante questa possa comportare un minor lavoro in termini di oneri amministrativi, su di essi si basano la valutazione in itinere e la valutazione ex post. Solo avendo una certa quantità (e qualità) di indicatori e dati si possono ricavare delle informazioni sui cambiamenti in atto, sul contesto e sui risultati da misurare o già ottenuti. Quindi, lo sforzo esemplificativo, a volte perseguito come un mantra interiore, può andare a detrimento della qualità della valutazione e della programmazione strategica dei fondi europei, a scapito di quell'orientamento ai risultati tanto perseguito dalla Commissione.

Il Libro bianco sul futuro dell'Europa - Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025 propone altri suggerimenti, come:

- una revisione del sistema di assegnazione dei fondi, aggiungendo criteri collegati alle sfide che l'Unione europea deve affrontare, dall'innovazione al cambiamento climatico, dalla demografia e la disoccupazione all'inclusione sociale e la migrazione;
- una più rapida attuazione ed una transizione più fluida fra i periodi di programmazione, adottando norme più rigide sul disimpegno, abbreviando le procedure per la chiusura dei programmi, accelerando i processi di designazione delle AdG e i processi di programmazione e rendendoli più flessibili;
- potenziare la complementarità. Il coordinamento a monte, l'applicazione delle stesse norme e una più chiara delimitazione degli interventi potrebbero garantire la complementarità tra strumenti finanziari come il Fondo europeo per gli investimenti strategici e gli strumenti di prestito, garanzia e capitale azionario gestiti dagli Stati membri nell'ambito della politica di coesione.

Come si è già potuto evincere dalle pagine precedenti, le grandi materie sui quali ruotano i giudizi legati ai fondi europei sono: il processo decisionale tra Stati membri e Commissione, la direzione da prendere per una maggiore integrazione, la dimensione e composizione del bilancio, il divario territoriale tra i beneficiari, la difficoltà a garantire/ottenere investimenti pubblici, la scarsa conoscenza degli strumenti finanziari, i processi partecipativi nelle varie fasi del ciclo di un programma, la semplificazione ed attuazione dei fondi indiretti.

Infine, si vuole concludere questo capitolo incentrandosi sull'argomento che verrà affrontato nel quinto capitolo: la rendicontazione. Vi sono grandi questioni sulle quali si possono concentrare le critiche.

La prima non riguarda la rendicontazione come fattore interno ma come esterno: la rendicontazione, spesso troppo macchinosa e dispendiosa di tempo, funge da ostacolo all'innovazione e alla qualità dei progetti pilota. A causa dell'assenza di flessibilità o

dell'indisponibilità a spendere più di quanto inizialmente previsto, molti attori sono restii a partecipare a questi tipi di progetti che necessitano di regole meno rigide. Inoltre, anche le eccessive commistioni tra soggetti pubblici e privati che premiano la sicurezza di progetti modesti ma certi piuttosto che le idee innovative sono un altro fattore di scoraggiamento.

La seconda riguarda i risultati della rendicontazione e anche della valutazione. Il sistema è ancora troppo incentrato sugli output di rendicontazione e non sugli outcome, e spesso fra i risultati vengono annoverati anche quelli che sono dei semplici output fisici delle azioni. Ad esempio si indicano come risultati di un progetto le ore di formazione o di tutoraggio erogate, quando queste sono in realtà dei semplici output di quel progetto, e non outcome come potrebbero essere i posti di lavoro creati o le competenze acquisite. Questo comporta che in alcuni Stati, tra cui l'Italia, la formulazione dei progetti sia ancora troppo legata alla vecchia prassi di progettare per attività, quindi in base ad output, che non per obiettivi. In tal maniera, un progetto risulta buono in termini di rendicontazione se ha speso tutti i soldi e sono stati mantenuti i costi, indipendentemente dagli esiti di apprendimento e dagli impatti. È necessario invece, e si sta già facendo nel corso degli anni, spostare il focus dalla spesa all'impatto ottenuto. L'impatto è il fattore principale che garantisce il progetto sia stato utile. L'output è un indicatore necessario per garantire una gestione efficiente, ma non sufficiente a garantirne l'efficacia.

La terza critica è in sé molto semplice. La rendicontazione ha troppe difficoltà tecniche per gli enti che ne sono responsabili, e spesso questi si devono affidare ad enti esterni per essere assistiti. Questo comporta che spesso gli errori fatti comportino una riduzione dei finanziamenti, ed un aumento inaspettato della quota di cofinanziamento. Per ogni euro dato al beneficiario totale ci sono tre enti per i fondi indiretti: l'Unione europea, lo Stato e le Regioni. Se non esiste una cassa nazionale o regionale per il cofinanziamento, falliscono i progetti, poiché le spese diventerebbero molto maggiori qualora la rendicontazione non fosse perfetta. Già i fondi diretti funzionano meglio, ma è necessario semplificare e rendere uniformi i sistemi di rendicontazione tra i vari programmi. Nell'ultimo capitolo si potrà analizzare la complessità del sistema di rendicontazione del progetto Life Beware.

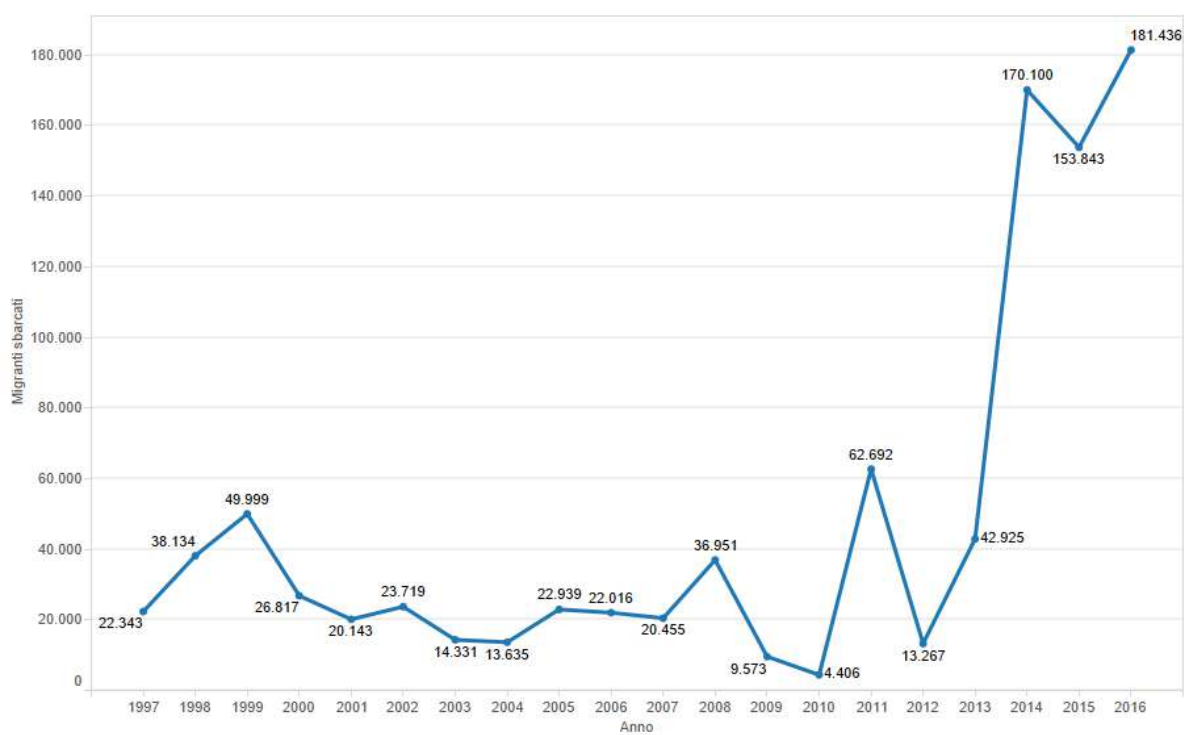
Capitolo II La programmazione 2014-2020

2.1 La programmazione settennale 2014-2020

La programmazione che sta attualmente volgendo al termine comincia a venire tracciata dal 2012, anno in cui si comincia a contrastare la crisi economica ed in cui il contesto internazionale cambia, soprattutto a causa delle primavere arabe. La primavera araba è una protesta del 2011 che coinvolge i paesi africani che si affacciano al Mediterraneo per chiedere maggiori libertà politiche e democrazia nei loro paesi. Tuttavia, solo in Tunisia si ebbe una svolta verso questa direzione, mentre in altri paesi come Egitto o Libia le proteste portarono ad un cambio di regime non meno autoritario di quello precedente o ad una guerra civile. Il conflitto, estesosi in Iraq, Yemen e Siria, è stato il fattore scatenante di altre due grandi questioni che affliggeranno l'Europa per tutto il decennio: la nascita dello Stato Islamico e l'immigrazione. In Siria le proteste portarono ad una guerra civile contro il presidente Bashar al-Assad e al dilagare del fondamentalismo sunnita da parte dello Stato islamico, un'organizzazione terroristica che riuscì a creare un proprio califfato tra Siria e Iraq nel 2014 ma che venne sconfitto, almeno territorialmente, nel 2019 da una coalizione internazionale e dal popolo curdo. Nel vecchio continente, la nascita dell'ISIS ha portato ad attentati terroristici in Francia, Belgio, Germania, Spagna, Austria e Regno Unito, oltre a molte riflessioni sullo status legale dei combattenti europei partiti a sostenere l'organizzazione terroristica.

La questione migratoria non è una novità per il Sud Europa e per l'Italia (essendo presente dagli anni '90 non è corretto presentarla con caratteri emergenziali), ma è pur vero che dal 2011 il Mediterraneo ha visto molti più migranti partire per raggiungere l'Europa. Se nel primo decennio del ventunesimo secolo attraverso il Mediterraneo partivano circa 20.000 persone all'anno verso l'Italia, dal 2011 questi numeri sono saliti fino ad arrivare a 170.000 nel 2014 e 180.000 nel 2016 a causa delle primavere arabe e delle guerre civili in Libia, Siria, Iraq e Afghanistan. Nel 2015 la Grecia ha superato l'Italia come meta principale dei migranti, ricevendo gli arrivi sia via mare che via terra dalla Turchia. Un milione di migranti è giunto in Europa nel 2015, tre o quattro volte tanti rispetto al 2014, accolti principalmente dalla Germania tramite l'invito fatto dalla cancelliera Angela Merkel ai rifugiati siriani. Questa situazione, che si aggiunge alla migrazione interna europea soprattutto in partenza dai Balcani verso gli stati più ricchi, segnerà il decennio europeo attraverso le operazioni marittime, la chiusura dei confini, la sospensione dello Spazio Schengen e le dispute tra gli Stati membri, la modifica della convenzione di Dublino, l'esternalizzazione dei confini attraverso l'accordo europeo con la Turchia ed il memorandum d'intesa tra Italia e Libia.

Grafico 6: Evoluzione dello sbarco di migranti in Italia negli anni



Fonte: Wikipedia

Contemporaneamente, il processo di integrazione europea non si arrestava: il 1° luglio 2013 la Croazia divenne il 28esimo paese a far parte dell'Unione europea. Nel febbraio 2012 venne istituito il Meccanismo europeo di stabilità (MES)¹⁹, rinominato Fondo salva-Stati per le sue potenzialità finanziarie nell'ottica di sostenere un'economia in forte recessione. La logica che sta dietro l'istituzione del MES è disincentivare l'indebitamento incontrollato dei paesi firmatari. Il MES permette l'emissione di prestiti a tassi fissi o variabili ed offre assistenza finanziaria temporanea agli Stati membri, con interventi di vario genere: "*[gli interventi] possono spaziare da un programma di correzioni macroeconomiche al rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite*" secondo l'art. 12 del Trattato che lo istituisce. Il MES ha un capitale sottoscritto di 704,8 miliardi di euro, di cui ne sono stati versati 80,5 da parte degli Stati membri (l'Italia ha trasferito poco più di 14 miliardi, il 18% dell'intero capitale). Ad oggi, questo strumento ha aiutato Cipro (6,3 miliardi), Grecia (61,9 miliardi) e Spagna (41,3 miliardi). Il MES non è però senza condizioni: i paesi che ricevono il prestito devono redigere, insieme alla Commissione Europea e alla BCE, un memorandum d'intesa che definisce le misure che intende adottare per ridurre il rapporto deficit/Pil e attuare le riforme strutturali necessarie. Inoltre, ogni decisione deve essere assunta all'unanimità dai 19 ministri delle finanze facenti parte dell'eurozona²⁰. Nel dicembre dello stesso anno, l'UE

¹⁹ Il MES sostituisce il Fondo europeo di stabilità finanziaria e il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, creati per evitare l'insolvenza del Portogallo, della Grecia e dell'Irlanda.

²⁰ Tuttavia, in casi di urgenza, la Commissione può richiedere l'approvazione da parte dell'85% della maggioranza. Ogni paese ha diritto di voto in proporzione al capitale sottoscritto, ed in ogni caso Germania, Francia e Italia, avendo donato più del 15%, hanno diritto di veto su ogni decisione.

viene inoltre insignita del premio Nobel per la pace per *“aver contribuito alla pace, alla riconciliazione, alla democrazia e ai diritti umani in Europa”*.

Ma soprattutto, nel 2010 le istituzioni dell'Unione adottano la Strategia Europa 2020, un documento che sarà alla base della programmazione 2014-2020 e della gran parte dei finanziamenti europei lungo tutto l'arco del decennio. Europa 2020 è una strategia decennale per agevolare l'Unione Europea nell'uscita dalla crisi economica e per delineare un modello di sviluppo basato su una visione di crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. Queste sono le tre grandi priorità fortemente connesse tra loro: la crescita intelligente si basa sull'economia della conoscenza, quindi investimenti nei settori dell'istruzione, ricerca ed innovazione; la crescita sostenibile si basa sull'attenzione degli interventi agli impatti ambientali in un'ottica di contenimento del cambiamento climatico; la crescita inclusiva riguarda la promozione di un'economia con un alto tasso occupazionale che favorisca una maggiore coesione territoriale e sociale. Così facendo, l'Unione si è posta cinque obiettivi ambiziosi da raggiungere entro il 2020, e questi sono:

- 1) Occupazione: innalzamento del tasso di occupazione dal 69% al 75% per le persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni, migliorando le condizioni dei lavoratori, e favorendo una maggiore partecipazione di donne, lavoratori anziani e migranti;
- 2) Ricerca e innovazione: il 3% del PIL dell'Ue deve essere investito in Ricerca e Sviluppo, migliorando gli investimenti del settore privato;
- 3) Cambiamento climatico ed energia: raggiungere il traguardo “20-20-20”, cioè ridurre del 20% le emissioni dei gas a effetto serra, portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile e aumentare l'efficienza energetica del 20% anche attraverso incentivi alle imprese;
- 4) Istruzione: il tasso di abbandono scolastico deve essere al di sotto del 10% rispetto all'attuale 15% e almeno il 40% dei giovani di età compresa tra 30 e 34 anni deve essere laureato, nel 2010 la percentuale di laureati è del 31%;
- 5) Lotta contro la povertà: almeno 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio povertà ed esclusione sociale (una riduzione di circa il 25%), con interventi specifici per le categorie particolarmente a rischio, come minoranze, donne anziane e famiglie monoparentali.

Europa 2020 segue la linea tracciata dalla Strategia di Lisbona e dalla Strategia di Göteborg, incentrate la prima sull'economia della conoscenza e la seconda sullo sviluppo urbano sostenibile, lanciate nel decennio precedente e che hanno segnato la programmazione 2007-2013, a cui si rimanda nel prossimo capitolo. I cinque obiettivi hanno il pregio di configurarsi come obiettivi quantificati e misurabili con una forte interdipendenza tra di essi. I paesi Ue hanno tradotto questi target comunitari in target nazionali, sulla base delle proprie condizioni economiche e sociali di partenza. I progressi in merito sono valutati dalla Commissione europea, che presenta agli Stati membri le raccomandazioni specifiche per paese.

I leader dell'UE hanno individuato sette iniziative faro per sostenere la programmazione 2014-2020 basata sul nuovo modello di sviluppo:

- **Unione dell'innovazione:** mira a riorientare la politica di Ricerca e Sviluppo ed innovazione in funzione delle sfide attuali (cambiamento climatico e demografico, trasporti, efficienza energetica) migliorando le condizioni e l'accesso ai finanziamenti per le imprese. Nel 2012 è stato istituito il brevetto unitario UE, che consentirà alle imprese di risparmiare sui costi del brevetto (circa 300 milioni di euro l'anno). Ogni euro investito nella ricerca europea produce un valore aggiunto per l'industria quantificabile tra i 7 e i 14 euro, in più destinando entro il 2020 il 3 % del PIL dell'UE alla ricerca e sviluppo si potrebbero creare 3,7 milioni di posti di lavoro e incrementare il PIL annuo di circa 800 miliardi di euro entro il 2025;
- **Gioventù in movimento:** è destinata a migliorare l'efficienza dei sistemi d'insegnamento, agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, aumentare l'attrattiva internazionale degli istituti europei di insegnamento superiore, in particolare mediante programmi di studio, apprendimento e formazione finanziati dall'UE, nonché piattaforme che aiutino i giovani a trovare un lavoro anche in altri paesi dell'UE. Lo strumento più conosciuto è il progetto Erasmus;
- **Agenda digitale europea:** si propone di accelerare la diffusione della rete Internet ad alta velocità e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. L'impegno comunitario è creare un quadro giuridico stabile per le nuove tecnologie, regolare il mercato dei servizi online e promuovere l'accessibilità ad internet a tutti i cittadini europei, anche attraverso azioni a sostegno dell'alfabetizzazione digitale. L'obiettivo è che tutti i cittadini europei abbiano accesso alla banda larga di base entro il 2013, alla banda larga veloce entro il 2020 ed almeno il 50% degli utenti alla banda larga ultraveloce;
- **Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse:** intende ricalibrare la crescita dal modello basato sulla quantità delle risorse verso quello improntato sulla loro qualità. Sostiene il passaggio verso un'economia a basse emissioni di CO₂, un maggiore ricorso alle fonti energetiche rinnovabili, promuovere l'efficienza energetica, sviluppare le tecnologie verdi e ammodernare il settore dei trasporti, accelerare l'attuazione di infrastrutture strategiche;
- **Una politica industriale per l'era della globalizzazione:** si vuole migliorare il contesto in cui operano le PMI, ad esempio agevolando l'accesso al credito, riducendo la burocrazia, favorendo la creazione di cluster economici, sviluppando normative comuni per aumentare la competitività europea, promuovendo la responsabilità sociale d'impresa come elemento di fiducia verso dipendenti e consumatori. Sostiene inoltre lo sviluppo di una base industriale forte e sostenibile, capace di innovare e competere a livello mondiale cogliendo le opportunità offerte dalle nuove tecnologie, dalla globalizzazione e dall'economia verde;
- **Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione:** si propone di modernizzare i mercati del lavoro, di consentire alle persone di realizzarsi sviluppando le loro competenze, di migliorare la flessibilità e la sicurezza nell'ambiente di lavoro. Vuole anche aiutare i lavoratori a trovare più facilmente un impiego in altri paesi dell'UE, in modo da far

incontrare meglio offerta e domanda di lavoro, e promuovere il dialogo sociale come strumento di risoluzione dei problemi tra le istituzioni del mercato del lavoro;

- Piattaforma europea contro la povertà: l'obiettivo è garantire la coesione sociale e territoriale facilitando l'accesso al mercato del lavoro per le persone con un reddito nullo o scarso e sostenendoli nel reinserimento nella società. Infatti, nonostante combattere l'emarginazione spetti ai governi nazionali, l'Ue può svolgere un ruolo di coordinamento e condivisione delle best practices tra le città europee. Questo processo passa attraverso la consapevolezza dei propri diritti fondamentali, la lotta alle discriminazioni, la promozione di progetti di innovazione sociale, la valutazione d'adequazione e sostenibilità dei regimi pensionistici nazionali e dei sistemi sanitari pubblici.

Ogni iniziativa farà inoltre si impegna ad utilizzare in maniera più efficace i Fondi SIE e i fondi diretti che fanno capo alla Commissione. Questi ultimi sono stati assorbiti dagli obiettivi principali, seguendo gli indirizzi dati dalla programmazione 2007-2013, e come si vedrà nell'ultimo capitolo la Commissione europea ha puntato molto sui fondi diretti.

Dopo aver preso visione del contesto internazionale e della nuova visione comunitaria secondo la quale la programmazione 2014-2020 è stata definita, si analizzano ora i caratteri che la compongono.

Le novità del periodo 2014-2020 rispetto alla programmazione precedente sono:

- una maggiore concentrazione sui risultati attraverso obiettivi chiari e misurabili e un miglioramento della responsabilità delle AdG e degli altri enti chiamati a gestire i fondi;
- più semplificazione attraverso un insieme di norme unico per i cinque fondi SIE;
- la condizionalità basata su nuovi prerequisiti specifici da soddisfare prima dell'erogazione dei fondi, tra i quali il rispetto delle regole di carattere economico dell'Ue da parte dello Stato membro (in caso contrario la Commissione può sospendere i finanziamenti), come già visto nel primo capitolo);
- il potenziamento della dimensione urbana, attraverso la destinazione di una quota minima del FESR a favore di progetti integrati nelle città, e della lotta per l'inclusione sociale, con la destinazione di una parte del FSE per le comunità emarginate.

Nel 2014-2020 gli obiettivi territoriali sono solo due:

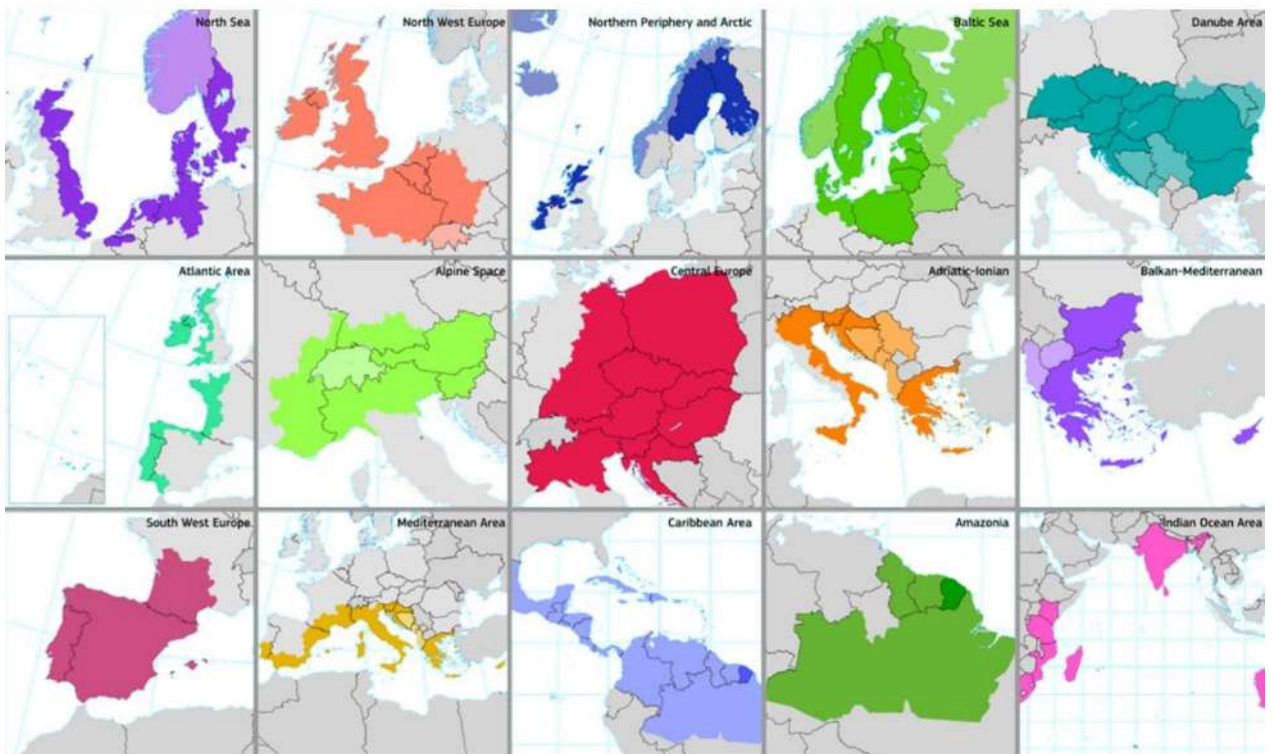
1. L'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (CTE) riguarda esclusivamente le specifiche aree frontaliere dislocate lungo i confini, interni ed esterni, dell'Ue ed anche le zone di cooperazione interregionale. Fornisce la struttura per gli scambi di esperienze ed azioni volte a individuare soluzioni comuni a problemi condivisi relativamente al tema dei confini. Questo obiettivo è oggetto di due regolamenti specifici, uno sulla CTE e uno sul Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT), avendo come principale novità la presenza obbligatoria, e non più facoltativa, della CTE all'interno dell'Accordo di Partenariato. I GECTs sono nati per promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale tra

gli Stati membri e/o le loro autorità regionali e locali. I GECTs consentono ai partner di attuare progetti comuni, condividere conoscenze e migliorare il coordinamento della pianificazione territoriale. I GECTs, introdotti nella programmazione 2007-2013, sono riformati con regole operative più chiare e semplificate sulla loro istituzione e sulla cooperazione pratica nella fornitura di servizi pubblici locali, inoltre da questa programmazione si possono aprire anche a regioni non UE. L'obiettivo è finanziato solo dal FESR e le risorse sono assegnate per il 73,24% all'obiettivo cooperazione transfrontaliera (progetti riguardanti regioni o amministrazioni locali sui due lati di un confine), per il 20,78% alla cooperazione transnazionale (progetti con aree geografiche più estese, come l'arco alpino o il Mar Adriatico) e per il 5,98% alla cooperazione interregionale (scambio di buone pratiche in materia di innovazione, efficienza energetica e sviluppo urbano tra le regioni dei 28 Stati Membri)²¹. Questo obiettivo ha assorbito l'iniziativa comunitaria Interreg;

2. L'obiettivo "Investimenti per la crescita e l'occupazione" comprende invece tutto il territorio Ue, definendo l'intensità degli investimenti in base al PIL regionale: regioni meno sviluppate (il cui PIL pro-capite è inferiore al 75% della media Ue), regioni in transizione (PIL pro-capite compreso tra il 75 e il 90% della media Ue), regioni più sviluppate (PIL pro-capite superiore al 90% della media Ue). È finanziato dal FESR, dal FC e dal FSE. Comprende al suo interno le Iniziative Urban ed Equal.

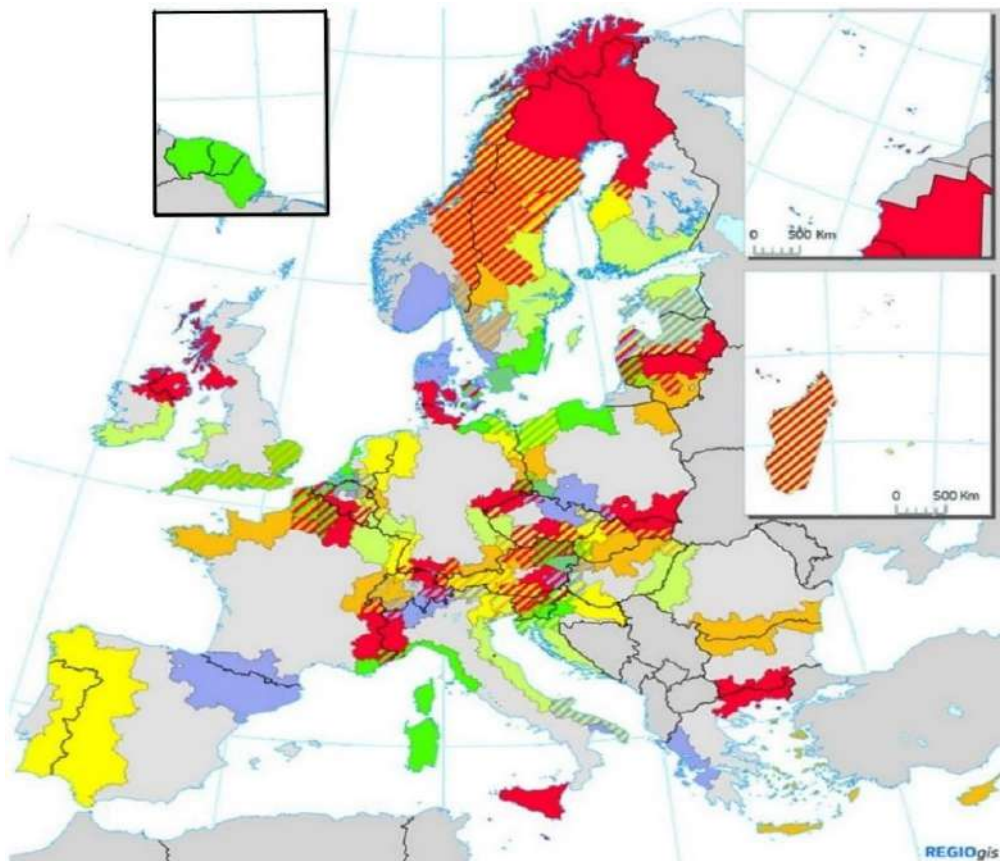
²¹ Le strategie macroregionali in cui avviene la cooperazione interregionale riguardano 3 aree: la regione del Mar Baltico, la regione del Danubio e la regione adriatico-ionica.

Figura 5: Progetti di cooperazione transnazionale nella programmazione 2014-2020



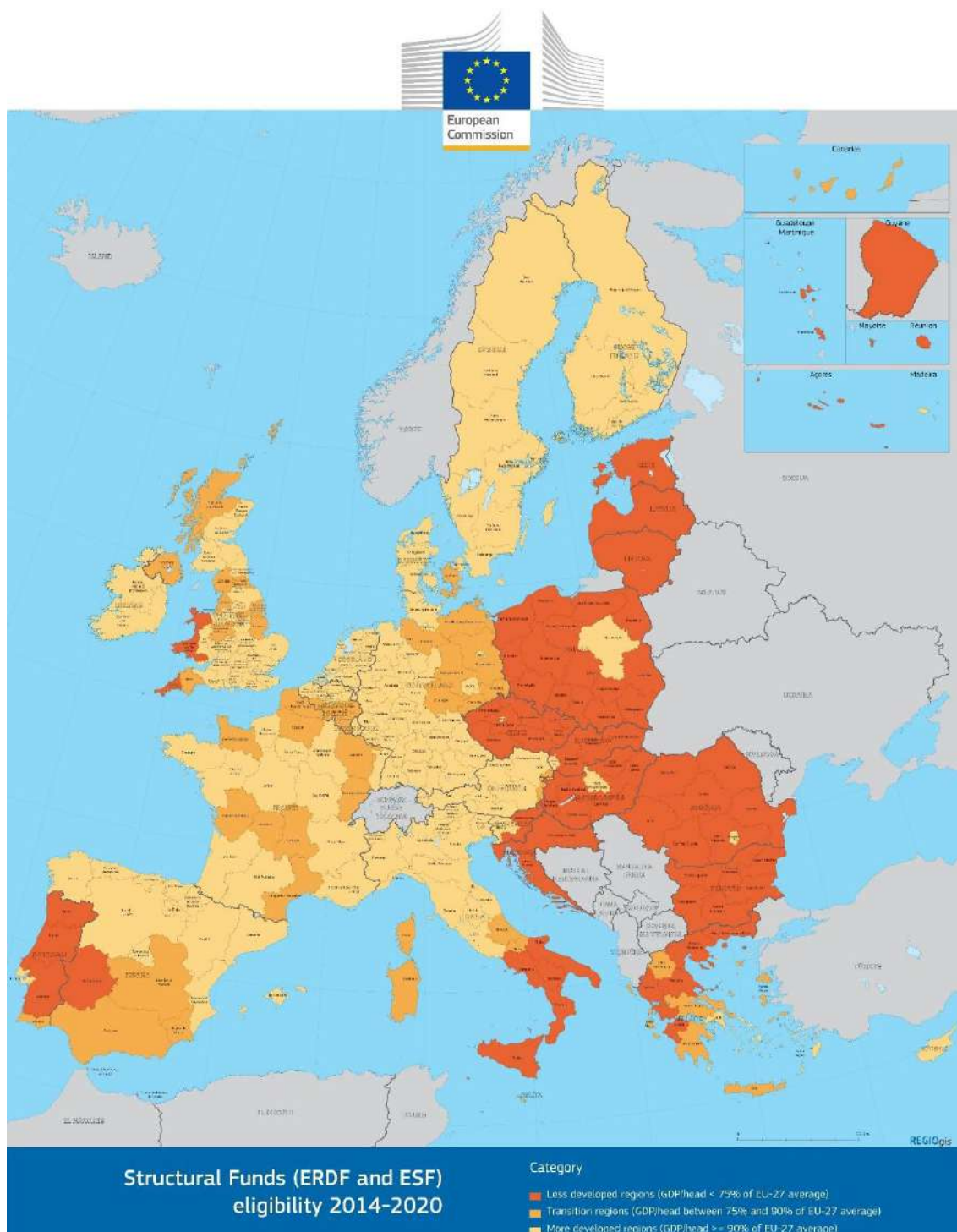
Fonte: Direzione Generale per le Politiche Regionali e di Coesione

Figura 6: Progetti di cooperazione transfrontaliera nella programmazione 2014-2020



Fonte: Direzione Generale per le Politiche Regionali e di Coesione

Figura 7: Aree ammissibili all'obiettivo "Investimenti per la crescita e l'occupazione" nella programmazione 2014-2020



Fonte: Sito della Commissione Europea

I fondi perseguono 11 obiettivi tematici (detti anche OT), considerati fondamentali per raggiungere la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva delineata dalla strategia Europa 2020, la vera meta dei Fondi Strutturali per questa programmazione:

1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione
2. Migliorare l'accesso alle ICT, il loro utilizzo e qualità

3. Migliorare la competitività delle PMI
4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio
5. Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici e la cultura della prevenzione e della gestione dei rischi
6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse
7. Promuovere il trasporto sostenibile e rimuovere le strozzature nelle infrastrutture di rete
8. Favorire l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori
9. Promuovere l'inclusione sociale lottando contro la povertà e contro qualsiasi discriminazione
10. Investire in istruzione, formazione e apprendimento permanente
11. Migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione

Figura 8: Gli Obiettivi Tematici della programmazione 2014-2020



Fonte: Sito della Commissione Europea

A livello di fondi strutturali, il FESR e FSE sono utilizzati in tutta l'Unione, ma con forme e intensità diverse nelle tre diverse categorie di regioni, mentre il FC (tenendo a mente che secondo il Reg. UE n.1303/2013 non è considerato un fondo strutturale, alla stessa stregua del FEAMP e del FEASR) opera solamente nei 15 paesi meno sviluppati²². Gli investimenti del FESR finanzieranno tutti gli 11 OT, ma quelli dall'1 al 4 (nell'immagine, la prima colonna a sinistra) costituiscono le sue principali priorità d'investimento. Le principali priorità del FSE sono gli obiettivi dall'8 all'11, ma il fondo finanzia anche quelli dall'1 al 4. Il Fondo di coesione finanzia gli obiettivi dal 4 al 7 e l'11 con 61,5 miliardi di euro. L'importo totale del FSE corrisponde a 84,5 miliardi di euro, con la condizione che ogni Stato membro deve assegnare il 20% delle risorse del FSE a lui destinate all'inclusione sociale, la lotta alla povertà e alle discriminazioni, mentre lo stesso principio vale per il 5% dei 200,2 miliardi destinati al FESR che deve essere investito in azioni riguardanti lo sviluppo urbano sostenibile.

²² Questi sono gli Stati membri il cui Reddito Nazionale Lordo (RNL) pro capite è inferiore al RNL pro capite medio dell'Ue. Il FC viene erogato a: Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria.

Inizialmente i fondi istituiti per il quadro finanziario pluriennale alla Politica di Coesione (FESR, FSE e FC) ammontavano a 325,15 miliardi di euro secondo i prezzi del 2011, poi sono stati portati ad un totale di 346,2 miliardi prezzi correnti (pari al 32% del bilancio europeo), alle quali si aggiungono i cofinanziamenti nazionali e altri investimenti privati. Sommando tutti i Fondi SIE, quindi anche il FEAMP (che ha una dotazione di 5,65 miliardi di euro), il FEASR (con una capacità di circa 100 miliardi) e l’Iniziativa a favore dell’occupazione giovanile YEI (che equivale a 9 miliardi di euro, di cui la metà vengono dal FSE) si giunge alla somma di 460,85 miliardi di euro (che, compreso, il cofinanziamento nazionale, risulta 640 miliardi)²³. Il bilancio Ue corrisponde per il settennio 2014-2020 a 1082 miliardi di euro prezzi correnti, quindi di per sé la Politica di Coesione ha a disposizione il 32% del bilancio Ue.

Le risorse della Politica di Coesione sono state così ripartite:

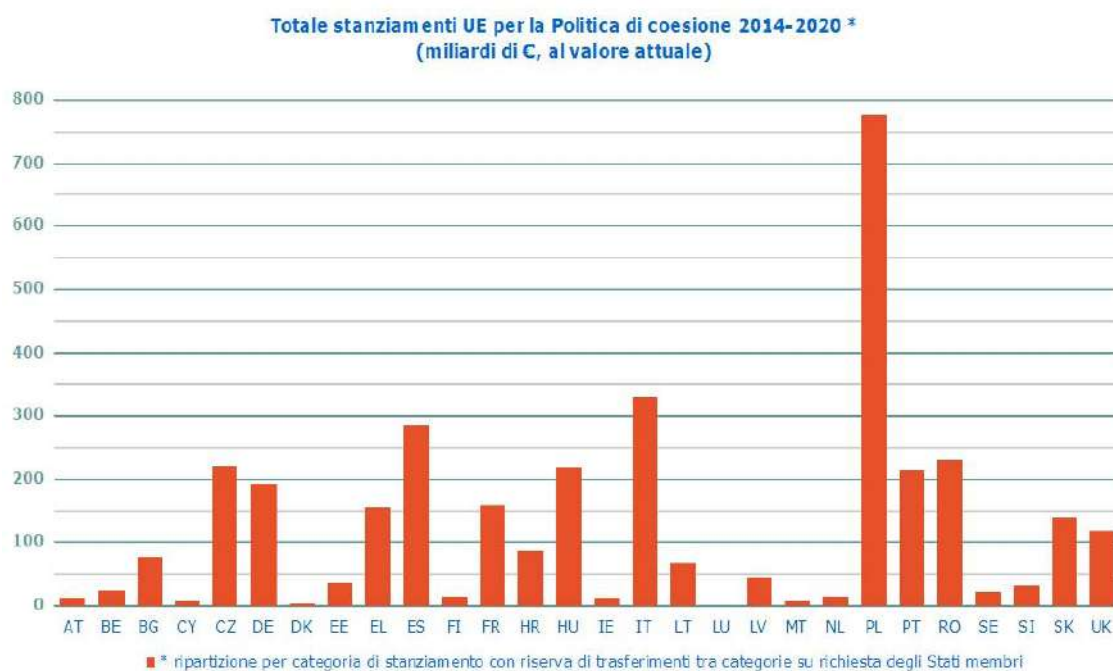
- 182,2 miliardi di euro destinati alle regioni meno sviluppate (il 27% della pop. Ue);
- 61,5 miliardi di euro destinati al FC;
- 54,3 miliardi di euro destinati alle regioni più sviluppate (il 61% della pop. Ue);
- 35,4 miliardi di euro destinati alle regioni in transizione (il 12% della pop. Ue):
- 10,2 miliardi di euro destinati ad Interreg (e quindi alla CTE);
- 9 miliardi di euro destinati a YEI (finanziato al 50% da parte del FSE);
- 1,6 miliardi di euro per le regioni ultraperiferiche;
- 1,2 miliardi di euro per l’assistenza tecnica;
- 0,4 miliardi di euro per le azioni innovative in ambito urbano²⁴.

Il livello degli investimenti viene quindi proporzionato al livello di sviluppo, in linea con le programmazioni precedenti, e con una concentrazione territoriale ancora maggiore visto che oltre il 50% è indirizzato alle regioni meno sviluppate. Il reg. 1303/2013 indica inoltre come, al fine di garantire una ripartizione adeguata fra le categorie di regioni, le risorse dei fondi non debbano essere trasferite fra regioni meno sviluppate, in transizione e più sviluppate, tranne in circostanze debitamente giustificate legate al conseguimento di uno o più obiettivi tematici e in ogni caso non oltre il 3% dello stanziamento complessivo per la categoria di regioni in questione.

²³ I dati qui forniti sono presenti nel portale Cohesion Data <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

²⁴ Queste azioni a favore dello sviluppo urbano sostenibile devono riguardare progetti sperimentali ed innovativi coinvolgendo almeno 50.000 cittadini ciascuno. La Commissione inoltre ha istituito la Rete di sviluppo urbano, un canale di dialogo diretto con le città che mettono in pratica questa strategia.

Grafico 7: Dotazione di bilancio per paese membro nella programmazione 2014-2020



Fonte: Commissione Europea

Tabella 1: Dotazione complessiva 2014-2020 del FESR, FSE e FC per paese membro

	Fondo di coesione	Regioni meno sviluppate	Regioni di transizione	Regioni più sviluppate	Regioni ultraperiferiche e settentrionali con bassissima densità demografica	Cooperazione territoriale europea		Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (dotazione supplementare)	TOTALE
						Cooperazione transfrontaliera	Cooperazione transnazionale		
BELGIO			1039,7	938,6		219,0	44,2	42,4	2283,9
BULGARIA	2278,3	5089,3				134,2	31,5	55,2	7588,4
REPUBBLICA Ceca	6258,9	15282,5		88,2		296,7	43,0	13,6	21982,9
DANIMARCA			71,4	255,1		204,2	22,7		553,4
GERMANIA			9771,5	8498,0		626,7	338,7		19234,9
ESTONIA	1073,3	2461,2				49,9	5,5		3590,0
IRLANDA				951,6		150,5	18,3	68,1	1188,6
GRECIA	3250,2	7034,2	2306,1	2528,2		185,3	46,4	171,5	15521,9
SPAGNA		2040,4	13399,5	11074,4	484,1	430,0	187,6	943,5	28559,5
FRANCIA		3407,8	4253,3	6348,5	443,3	824,7	264,6	310,2	15852,5
CROAZIA	2559,5	5837,5				127,8	18,3	66,2	8609,4
ITALIA		22324,6	1102,0	7692,2		890,0	246,7	567,5	32823,0
CIPRO	269,5			421,8		29,5	3,3	11,6	735,6
LETTONIA	1349,4	3039,8				84,3	9,3	29,0	4511,8
LITUANIA	2048,9	4628,7				99,9	13,9	31,8	6823,1
LUSSEMBURGO				39,6		18,2	2,0		59,7
UNGHERIA	5025,4	15005,2		463,7		320,4	41,4	49,8	21905,9
MALTA	217,7		490,2			15,3	1,7		725,0
PAESI BASSI				1014,6		321,8	67,9		1404,3
AUSTRIA			72,3	906,0		222,9	34,4		1235,6
POLONIA	23208,0	51163,6		2242,4		543,2	157,3	252,4	77567,0
PORTOGALLO	2651,7	18671,2	257,6	1275,5	115,7	78,6	43,8	180,8	21465,0
ROMANIA	6935,0	15058,8		441,3		364,0	88,7	106,0	22993,8
SLOVENIA	895,4	1260,0		847,3		54,5	8,4	9,2	3074,8
SLOVACCHIA	4168,3	9483,7		44,2		201,1	22,3	72,2	13991,7
FINLANDIA				999,1	305,3	139,4	21,9		1465,8
SVEZIA				1512,4	206,9	304,2	38,1	44,2	2105,8
REGNO UNITO		2383,2	2617,4	5767,6		612,3	253,3	206,1	11839,9
Cooperazione interregionale									571,6
Azioni urbane innovative									371,9
Assistenza tecnica									1217,5
UE a 28	63399,7	182171,8	35381,1	54350,9	1555,4	7548,4	2075,0	5211,2	351854,2

Fonte: Sito della Commissione Europea

Per quanto riguarda la gestione finanziaria del cofinanziamento nazionale, la Commissione ha stabilito i tassi di partecipazione tenendo in considerazione i criteri di priorità, il fondo partecipante e la categoria di regione. I tassi di cofinanziamento massimi sono:

- per il FERS e per il FSE tra il 50% e l'85% rispetto alle condizioni socio-economiche dell'area e l'85% per l'Obiettivo CTE sostenuto dal FESR;
- per il FEAMP è del 75%, per il FEASR può variare tra il 53% e il 75%;
- per il Fondo di coesione c'è un tetto percentuale massimo dell'85%;

Qualora un asse prioritario sia attuato interamente attraverso iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo, il tasso massimo di tale cofinanziamento è aumentato di dieci punti percentuali.

Un elemento di novità nel principio dell'addizionalità consiste nella "concentrazione valutativa", cioè il fatto che la verifica della corretta addizionalità verrà eseguita solo negli Stati membri le cui regioni meno sviluppate coprono almeno il 15% della popolazione complessiva. Nella programmazione precedente tutti i paesi dell'obiettivo Convergenza erano invece soggetti alla verifica dei corretti importi del cofinanziamento pubblico. Con questa nuova modalità, i paesi soggetti alla verifica passano da 20 a 14²⁵.

La programmazione 2014-2020 prevede nuovi strumenti per il coordinamento dei fondi SIE e la programmazione integrata: un programma unitario per i fondi, l'investimento territoriale integrato, lo sviluppo locale di tipo partecipativo, il piano di azione comune.

L'investimento Integrato Territoriale (ITI) è un nuovo strumento attuativo che consente di unificare le risorse di più assi prioritari di uno o più PO per la realizzazione di interventi multi-settoriali. L'ITI è stato pensato principalmente per sostenere azioni integrate nelle aree urbane perché permette di coniugare i finanziamenti derivanti da ogni fondo SIE anche se connessi a obiettivi tematici differenti. L'ITI può essere plurifondo o monofondo, in ogni caso la presenza del FESR è obbligatoria. L'AdP italiano individua l'ITI come strumento privilegiato per l'attuazione della Strategia per le Aree Interne e dell'Agenda Urbana perché si basa su una strategia di sviluppo integrato e prevede per la sua gestione una co-progettazione tra attori locali che supera le divisioni tra società civile, attori privati e pubblico settore. Lo Stato membro e l'autorità di gestione possono designare uno o più organismi intermedi, tra i quali enti locali, organismi di sviluppo regionale o organizzazioni non governative, cui delegare la gestione e l'attuazione di un ITI.

La strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) deriva dall'approccio utilizzato nell'Iniziativa LEADER (infatti è sostenuto principalmente dal FEASR, ma non si preclude agli altri Fondi SIE eccetto il Fondo di Coesione), consiste in una strategia per lo sviluppo locale, anch'essa plurifondo come l'ITI, rispondente ad obiettivi e bisogni locali per la realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva all'interno di un GAL. LEADER è concentrato su territori subregionali specifici. Per concentrare maggiormente le risorse, il CLLD può svolgersi nell'ambito di un unico OT,

²⁵Questi sono gli stessi a cui viene erogato il FC, esclusi Malta e Cipro ed includendo l'Italia.

nonostante le azioni finanziate possano contribuire in maniera secondaria a tutti gli altri obiettivi tematici. Lo sviluppo locale di tipo partecipativo è quindi un insieme coerente di operazioni rispondenti a determinati bisogni locali e obiettivi, il quale funge da strumento per coinvolgere i cittadini a livello locale nello sviluppo dal basso di risposte alle sfide sociali, ambientali ed economiche. La strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo deve contenere: la definizione del territorio e della popolazione interessati (essa può variare da 10.000 a 150.000 abitanti come anticipato nel primo capitolo), un'analisi territoriale SWOT²⁶, la descrizione della strategia, dei suoi obiettivi e relativi target, il processo di partecipazione della comunità locale all'elaborazione della strategia, un piano d'azione che converte gli obiettivi in azioni concrete, la descrizione delle modalità di gestione e sorveglianza della strategia, un piano di finanziamento. Sono gli Stati membri a definire i criteri per la selezione delle strategie e i ruoli del GAL, ma l'AdG ha il compito di selezionare i territori e i GAL.

Tra ITI e CLLD esistono delle differenze importanti: il CLLD ha un approccio bottom-up, quindi di sviluppo dal basso, attraverso l'importante ruolo del GAL che stabilisce il contenuto della strategia di sviluppo locale, mentre l'ITI può essere sia bottom-up sia top-down (quindi decisioni prese dall'alto verso il basso), o una combinazione dei due. Inoltre, l'ITI può essere attuato anche da un solo soggetto, spesso un ente locale, mentre il CLLD prevede obbligatoriamente più soggetti vista la costituzione del GAL come partenariato pubblico-privato (PPP)²⁷.

Il Reg. UE n.1303/2013 prevede un terzo strumento per attuare operazioni integrate tra più Fondi Strutturali, cioè il Piano d'Azione Comune. Il Piano, che deve essere obbligatoriamente sottoposto al verdetto della Commissione Europea, si attua attraverso una strategia basata su un gruppo di progetti ed interventi (che non devono prevedere la fornitura di infrastrutture) incentrati sui risultati per raggiungere obiettivi specifici determinati congiuntamente dal Paese membro e dalla Commissione. La sua caratteristica fondamentale è quella quindi di definire obiettivi di risultato attendibili, ove non fosse possibile non si può predisporre un Piano d'azione comune. Al fine di semplificare e rafforzare l'approccio basato sui risultati, la gestione del piano d'azione e le attività di controllo e di audit dovrebbero basarsi esclusivamente su target intermedi, realizzazioni e risultati. Il Piano è finanziato dal FSE e dal FESR, può far parte di uno o più PO e può essere quindi utile per una migliore integrazione dei due fondi per la realizzazione di un obiettivo comune. Un piano d'azione non ha limiti per quanto riguarda i settori di applicazione, ma deve essere almeno di 10 milioni di euro, o, se d'importo inferiore, deve comprendere almeno il 20% dei finanziamenti destinati ad un particolare Programma

²⁶ Questa si basa sull'analisi delle potenzialità, punti di forza e debolezza, opportunità e minacce all'interno di uno specifico territorio.

²⁷ Il PPP viene definito dall'art.2 del Reg. 1303/2013 come “una forma di cooperazione tra organismi pubblici e il settore privato, finalizzata a migliorare la realizzazione di investimenti in progetti infrastrutturali o in altre tipologie di operazioni che offrono servizi pubblici mediante la condivisione del rischio, la concentrazione di competenze del settore privato, o fonti aggiuntive di capitale”.

Operativo²⁸. Se il Piano d’Azione riguarda un progetto pilota, la quota può scendere fino a 5 milioni di euro.

Secondo il rapporto “Sixth report on economic, social and territorial cohesion” della Commissione europea, la politica di Coesione di questo settennio contribuirà al Pil europeo per lo 0,4% entro il 2023 (la media tra i paesi UE-15 con il PIL più alto, che avrebbero un aumento del solo 0,2%, e quelli UE-13 con il PIL più basso che avrebbero un aumento dello 2,6%). Viene inoltre sottolineato che gli effetti della politica di coesione cresceranno nel corso della fine della programmazione e continueranno anche dopo. La Politica di Coesione insomma ha effetti principalmente nel medio e lungo termine, e sulle regioni più arretrate. Si calcola, a dimostrazione di questo, che ogni euro speso nella Politica di Coesione porterà a un beneficio di circa 1,5 euro tra il 2014-2023, ma questo lievita a 3,75 euro se si estende il periodo di tempo fino al 2030. La Politica di coesione non ha effetti solo sul PIL, ma anche sul tasso occupazionale. Nel breve termine, questo è dovuto all’aumento delle attività economiche che sono finanziate dagli investimenti, mentre nel lungo termine gli stessi investimenti aumentano la competitività, la produttività lavorativa, i miglioramenti infrastrutturali, le competenze della forza lavoro e così via.

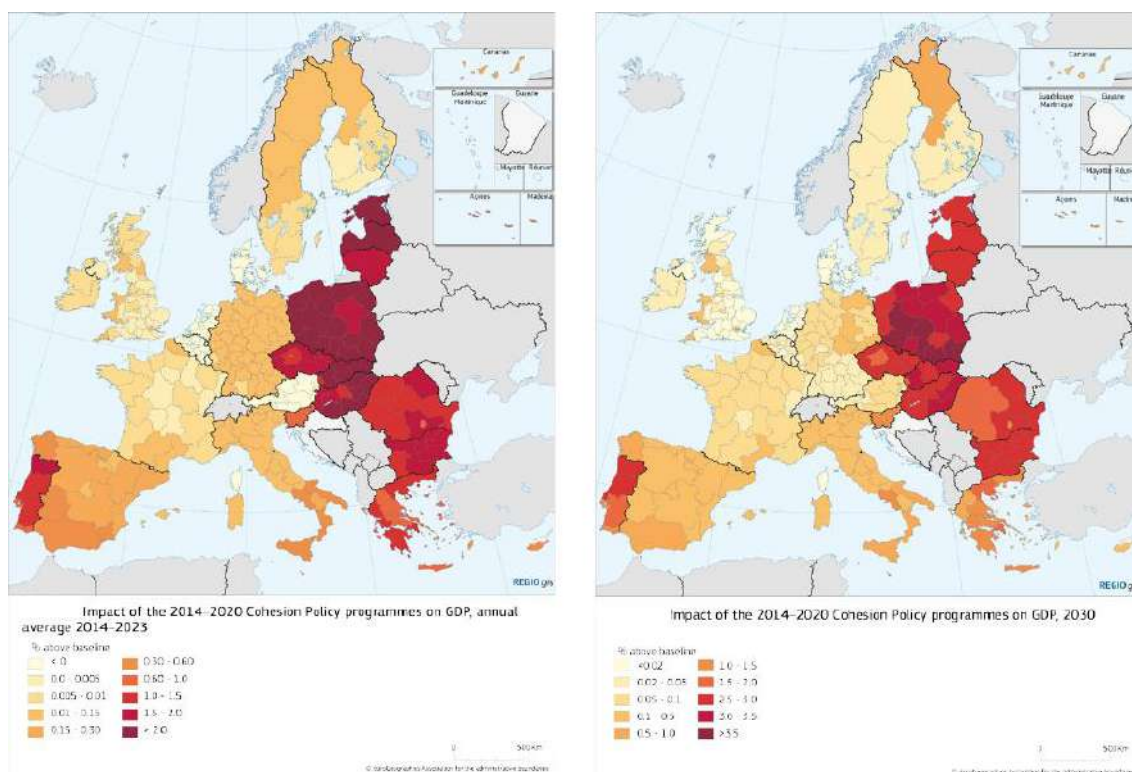
Il rapporto riflette anche sugli impatti a livello regionale. Viene sottolineato come, grazie all’interconnessione tra le regioni favorita dagli scambi commerciali, dalla diffusione della tecnologia, dalla mobilità dei lavoratori e dei flussi di capitale, gli interventi tendono ad avere un impatto territoriale ben più ampio rispetto al luogo in cui vengono implementati, fornendo dei benefici indiretti a tutti i territori collegati, comunitari e esteri.

L’impatto più grande, come si può vedere nella Figura 9, avverrà nell’Europa dell’Est: in Lettonia, Estonia e la maggioranza delle regioni in Polonia, Slovenia e Ungheria il PIL crescerà annualmente di più del 2,5% nel periodo 2014-2023 solo grazie alla Politica di Coesione. Questo dato riflette come queste regioni siano le maggiori beneficiarie dei fondi europei, essendo anche in grave ritardo sugli investimenti infrastrutturali e su quelli relativi alle risorse umane (che creano un circolo virtuoso, poiché parte di questi vengono investiti nell’istruzione, che a sua volta porta occupazione e nuovi investimenti). Inoltre, essendo queste regioni fondate ancora su un’economia basata sul secondo settore, gli investimenti portano ad una ancor maggiore produttività lavorativa. Nella proiezione fino al 2030, alcune regioni polacche²⁹ vedranno un aumento del PIL fino al 6% per il solo merito del FESR, FC ed FSE, un aumento 2,5 volte maggiore rispetto all’impatto medio regionale dell’Ue. Nelle regioni più sviluppate un impatto a lungo termine è maggiore, grazie all’aumento della domanda di export verso le regioni meno sviluppate, rispetto a quello a breve termine, dove invece ci sarà un forte effetto sull’aumento della produttività. Tuttavia, la correttezza del modello dipenderà dalla maniera in cui verranno implementati i fondi, da cui dipende l’efficacia della Politica di Coesione.

²⁸ Questa quota non si applica alle operazioni sostenute a favore dell’Iniziativa per l’occupazione giovanile.

²⁹ Tra queste, vi sono le regioni le cui città capoluogo sono Cracovia, Breslavia, Lodz e Poznan.

Figura 9: Impatto della Politica di Coesione 2014-2020 sul PIL delle regioni Ue

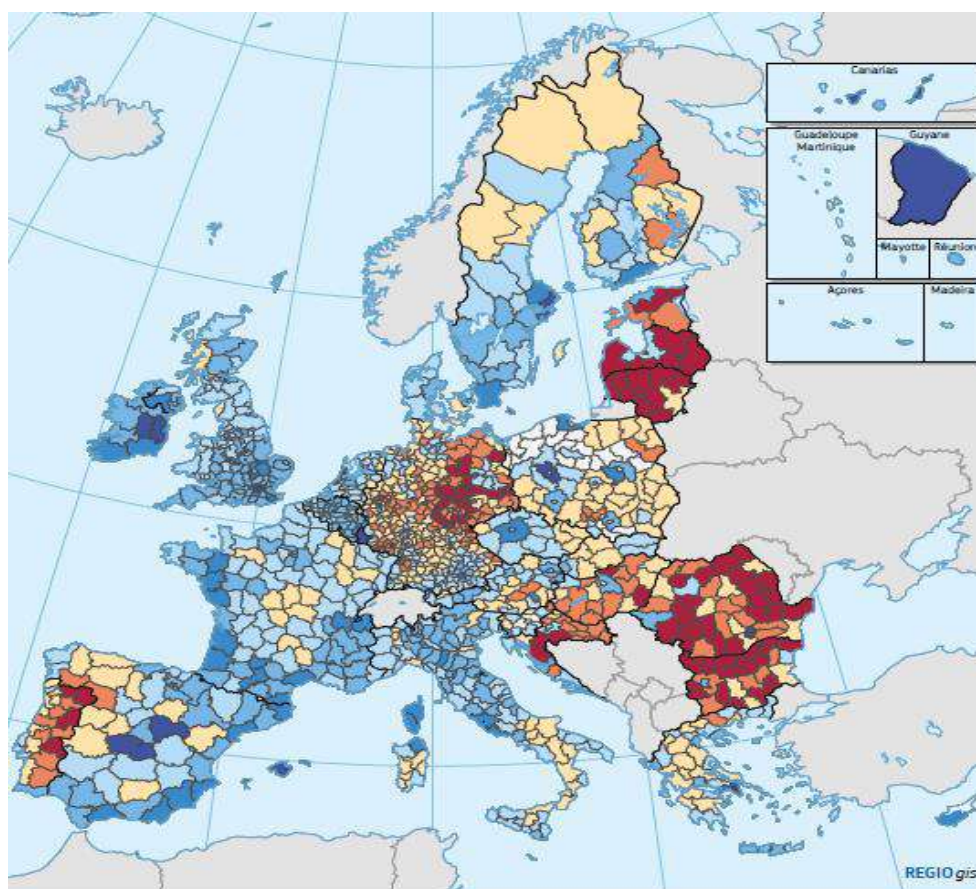


Fonte: Sesta relazione sulla coesione sociale, economica e territoriale

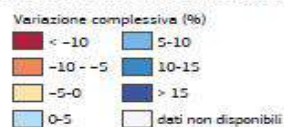
La settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale “La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro”, pubblicata nel 2017, presenta il quadro della ripresa dell’Europa dopo la crisi del 2008, perdurata fino al 2011. Dal 2012 le disparità regionali tornano a ridursi: il PIL pro capite delle regioni meno sviluppate ha il tasso di crescita più elevato dell’Ue grazie ad un rapido aumento della produttività, si riduce il divario occupazionale ed anche le regioni con un PIL pro capite molto elevato sono cresciute molto in fretta. Tuttavia, diverse regioni che hanno un PIL pro capite vicino alla media Ue sono bloccate nella trappola del reddito medio causata dalla globalizzazione: il loro PIL pro capite scende, il loro settore manifatturiero è più debole rispetto alle altre regioni (sia rispetto quelle più avanzate che quelle arretrate), non hanno sistemi di innovazione forti ed hanno costi troppo alti. Per uscire da questa trappola, la relazione suggerisce un cambio di rotta netto: esplorare nuovi settori, aumentare l’esportazione, investire in R&S. La proiezione verso il 2020 ci dice che le regioni in transizione non hanno fatto alcun progresso fino al 2015, e di questo passo saranno superate da quelle meno sviluppate.

Il rapporto della Commissione mostra un quadro più ampio. La crisi economica e la crisi in Medio Oriente hanno causato una forte mobilità delle persone: richiedenti asilo, spostamenti di persone dall’Europa dell’Est verso i paesi più ricchi, o all’interno di stessi paesi dalle zone rurali alle grandi città.

Figura 10: Variazione demografica in Ue nel decennio 2005-2015



Carta 4 Variazione demografica totale nelle regioni NUTS 3, 2005-2015



UE-28 = 2,84
 DK, DE, DED, DEE: i dati prima del 2007 sono stati estrapolati.
 PL52: NUTS 2
 Fonte: Eurostat, DG REGIO

0 500 km
 © EuroGeographics Association per i confini amministrativi

Fonte: Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale

Le città si dimostrano sempre più presenti come attori nello scenario europeo: sono i territori più energeticamente efficienti, con uno stile di vita che si sta incentrando sull'economia circolare e sul basso impatto ambientale. Tuttavia, l'inquinamento atmosferico già presente, il traffico urbano ed il degrado sociale sono sfide per questi attori. L'adozione di strategie integrate per diffondere la mobilità sostenibile, la riqualificazione sociale dei quartieri e l'innovazione nel mondo del lavoro può essere decisiva per lo sviluppo sostenibile dei contesti urbani. Per quanto riguarda gli investimenti in innovazione, competenze ed infrastrutture l'Europa è fortemente spaccata tra il centro nord (Regno Unito, Svezia, Finlandia, Paesi Bassi, Germania, Francia, Austria e Benelux) e sud est (Penisola iberica, ellenica, gli ex paesi dell'Urss, Cipro e l'Italia). *“Questa situazione richiede politiche che colleghino imprese, centri di ricerca e servizi specializzati alle imprese presenti in tutte le regioni”* dice il rapporto, che continua: *“maggiori investimenti nelle competenze potrebbero contribuire a migliorare la crescita economica, riducendo il divario di competenze, e aiutare ad attenuare povertà, disoccupazione ed esclusione sociale.”* Nel documento si sottolinea anche l'importanza degli sforzi

fatti nella cooperazione tra i paesi e che ulteriori sforzi siano necessari da fare, come migliorare la qualità di governo attraverso riforme strutturali che incrementino l'efficienza, l'efficacia e la trasparenza delle istituzioni pubbliche e dei sistemi giudiziari, un punto che tocca in primo piano l'Italia.

Infine, la settima relazione si conclude con due riflessioni riguardanti la politica di coesione. Una riguarda il futuro dell'Europa e della Politica di Coesione, cui si rimanda al quarto capitolo. L'altra riguarda il ruolo chiave della Politica di Coesione negli investimenti pubblici, arginando parzialmente la crisi economica³⁰, che in linea con la sesta relazione prevede che nel 2023 farà aumentare del 3% il PIL dell'Ue-12 (cioè senza la Croazia) come accaduto nel 2015 per la programmazione 2007-2013, che ha creato 1,2 milioni di posti di lavoro ed aumentato il PIL pro capite. La programmazione 2014-2020 in base alle previsioni della relazione dovrebbe: sostenere 1,1 milione di PMI, creare 420.000 nuovi posti di lavoro, aiutare 9,6 milioni di disoccupati ed offrire a 8,9 milioni di persone la possibilità di acquisire nuove qualifiche, finanziare per 16 miliardi di euro l'e-government e le reti internet ad alta velocità per 14,5 milioni di famiglie e per le PMI, collegare 17 milioni di persone a impianti di depurazione delle acque reflue, rinnovare 4.600 km di linee ferroviarie, 2.000 km di nuove strade e 750 km di trasporti pubblici, dare accesso all'istruzione a 7 milioni di bambini e migliorare i servizi sanitari per 42 milioni di persone, far partecipare 240.000 persone, 6.900 imprese e 1.400 istituti di ricerca a progetti di cooperazione territoriale.

La qualità degli investimenti pubblici è migliorata grazie a tre novità introdotte in questa programmazione 2014-2020:

1. la condizionalità ex ante, che prevede prerequisiti collegati ai programmi per combattere la scarsa efficacia dei gestori degli investimenti pubblici. Grazie a questa misura sono state avviate molte riforme, è stata rafforzata la capacità amministrativa di attuazione delle norme comunitarie relative agli appalti pubblici, agli aiuti di stato, alla legislazione ambientale e alle strategie antidiscriminazione;
2. la specializzazione intelligente, che riunisce i principali soggetti per l'innovazione e per il settore industriale per sviluppare le potenzialità territoriali;
3. una maggiore attenzione ai risultati, cioè come sottolineato in precedenza il fatto che ogni programma abbia degli obiettivi specifici, degli indicatori di risultato chiari e target intermedi.

Fino a luglio 2017, data di uscita della relazione, sono stati stanziati il 39% dei finanziamenti previsti per la programmazione 2014-2020, in linea con lo stesso periodo della programmazione precedente, un dato che dimostra che ancora c'è molto lavoro da fare per quanto riguarda le capacità amministrative.

³⁰ La politica di Coesione rappresenta l'8,5% degli investimenti di fondi pubblici nell'Ue, percentuale che sale al 41% per l'Ue-13 e oltre il 70% per Lituania, Croazia e Portogallo. Si veda il Grafico 5 del primo capitolo.

Per quanto riguarda Europa 2020, grazie al rapporto Eurostat del 2019³¹ si possono trarre alcune conclusioni. I risultati finora ottenuti sono:

- 1) Occupazione: il target è il 75% del tasso di occupazione per le persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni, favorendo una maggiore partecipazione di donne, lavoratori anziani e migranti. Nel 2008 l'occupazione maschile era già oltre il target, ma l'occupazione femminile era ferma al 62,7%. La crisi ha fatto calare l'occupazione nell'immediato, ma poi si è ripresa. Nel 2019, il 79,6% degli uomini ed il 68,2% delle donne lavoravano, per un dato complessivo di 73,9%. Seguendo il trend, nel 2020 o nei primi mesi del 2021 si sarebbe dovuto raggiungere il target. È da sottolineare che la crisi economica ha pesato principalmente sull'occupazione maschile, i cui valori nel 2020 sono di poco superiori a quelli del 2008, mentre è l'occupazione femminile che ha avuto una crescita sostanziosa di ben 6 punti al 2020, riducendo parzialmente il gap occupazionale di genere. La disoccupazione giovanile e quella dei lavoratori over 55 sono ancora molto elevate. Il livello scolastico raggiunto³² ed il luogo di nascita³³ influenzano ancora molto la possibilità occupazionale.
- 2) Ricerca e innovazione: l'obiettivo è raggiungere il 3% del PIL europeo per gli investimenti in Ricerca e Sviluppo. Nel 2008 gli investimenti erano solo l'1,83%, nel 2019 questi erano secondo l'Eurostat al 2,2%. Chiaramente questo target non è stato raggiunto. Tuttavia, è da sottolineare che neanche alcuni paesi con il 3% del PIL dedicato alla R&S hanno raggiunto il loro target, a differenza di paesi con lo 0,55% del PIL come target (Cipro) che lo hanno fatto. Questo perché ogni paese, per ogni obiettivo di Europa2020 ha un proprio target, che può discostarsi sia in positivo che in negativo da quello comunitario. Vi sono paesi con un target molto basso (0,5 Cipro, altri 1, 2, 2,5 ed altri importi) e paesi con un target più elevato (4 per Finlandia e Svezia, 3,76 l'Austria). Per ogni obiettivo, come il tasso occupazionale sopra descritto, il target comunitario è la media dei target nazionali. I paesi che nel 2019 hanno raggiunto il proprio target sono solo quattro: Repubblica Ceca, Germania, Grecia, Cipro, mentre secondo le previsioni i paesi che lo raggiungeranno nel 2021 sono Danimarca, Belgio e Italia. Gli attori che fanno ricerca e sviluppo sono per il 66% le imprese, per il 22% le università e per l'11% gli enti pubblici.
- 3) Cambiamento climatico ed energia: il target europeo prevede la riduzione del 20% delle emissioni dei gas a effetto serra, portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile e aumentare l'efficienza energetica del 20% anche attraverso incentivi alle imprese. Il primo obiettivo è stato ampiamente raggiunto già dal 2014 (l'unico settore che non ha ridotto i gas serra è il settore dei trasporti), il secondo vi è molto vicino (nel 2019 si è arrivati al 19% ed entro il 2021 si raggiungerà), mentre il terzo è stato raggiunto solo nell'anno 2014 probabilmente come effetto della crisi

³¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/headline-indicators-scoreboard>

³² L'85% di ex universitari lavorano, contro il 56% di chi ha finito le scuole secondarie inferiori.

³³ Chi nasce fuori dall'Ue ha il 9% di probabilità in meno di avere un lavoro.

economica, ed i dati si stanno sempre più allontanando dal target, poiché anziché aumentare l'efficienza energetica, essa diminuisce ogni anno a causa dell'aumento dei consumi.

- 4) Istruzione: avere il tasso di abbandono scolastico al di sotto del 10% ed il 40% dei laureati tra i giovani di età compresa tra 30 e 34 anni. Si può dire che nel 2019 questo obiettivo sia stato raggiunto, sicuramente per la parte universitaria con una percentuale del 41,6%, mentre il tasso di abbandono scolastico è al 10,3% nel 2019, e si sarebbe dovuti giungere al 10% per la fine del 2020. Entrambi i target sono stati quindi raggiunti, tuttavia se si dividono i dati in base al genere si può vedere come i ragazzi non raggiungano l'obiettivo (anche se si stanno avvicinando a questo), mentre le ragazze lo fanno abbondantemente. Chi abbandona precocemente la scuola riscontra gravi difficoltà nella ricerca di un lavoro: nel 2018, il 54% dei giovani dai 18 ai 24 anni che hanno lasciato la scuola sono inattivi o disoccupati. Il tasso di abbandono scolastico è maggiore tra le persone nate fuori dall'Ue.
- 5) Lotta contro la povertà: 20 milioni di persone in meno a rischio di povertà ed esclusione sociale. Questo è l'obiettivo che principalmente è mancato, insieme agli investimenti in R&S. Nel 2019 secondo l'Eurostat le persone non più a rischio di povertà rispetto al 2008 sono 9,8 milioni, la metà di quanto programmato. A metà decennio, dal 2011 al 2015, il trend si è invertito e milioni di persone sono diventate a rischio di povertà ed esclusione sociale a causa degli effetti della crisi economica. Nel 2019, ultimo dato disponibile, il 21,4% dell'intera popolazione Ue era considerato a rischio povertà, 107 milioni di persone. Se si divide il target finale in 3 condizioni, cioè la bassa intensità di lavoro (quando una persona lavora meno del 20% del proprio tempo di lavoro potenziale), le persone a rischio povertà dopo uno o più cambi di classe sociale (pur lavorando guadagnano meno del 60% del reddito mediano nazionale) e le persone gravemente deprivate (non hanno accesso a beni e servizi fondamentali), solo quest'ultime sono calate di molto, raggiungendo sicuramente l'obiettivo di un 25% in meno delle persone in questa fascia, ma sono anzi aumentate le prime due fasce. Probabilmente, siccome il trend è comunque in negativo, alcune persone nelle prime due fasce non sono più a rischio povertà, mentre le persone che non sono più gravemente deprivate sono passate nella prima e nella seconda categoria. I gruppi più vulnerabili, che appaiono in tutte e 3 le dimensioni, sono: giovani, persone affette da disabilità, famiglie monoparentali, persone con un basso livello scolastico, persone nate al di fuori dell'Ue e persone residenti nelle zone rurali.

Il rapporto del 2019 si può sintetizzare come un quadro a luci ed ombre. Si possono evidenziare progressi sostanziali relativamente agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici ed energia attraverso la riduzione delle emissioni di gas serra e l'aumento dell'uso di fonti di energia rinnovabile, e buoni risultati nell'area della formazione scolastica, soprattutto in termini di istruzione universitaria. Viceversa, si registrano ritardi significativi e deludenti in R&S e nell'azione di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, come per l'efficientamento energetico. L'obiettivo relativo all'occupazione è a un soffio dal raggiungimento nel 2019. Questi obiettivi sono strettamente interconnessi tra di loro: livelli

di istruzione più elevati aumentano l'occupabilità e tassi di occupazione più elevati contribuiscono a ridurre la povertà, favorendo la crescita inclusiva. Allo stesso modo potenziare le capacità di R&S ed innovazione migliorano la competitività e la green economy, contribuendo alla creazione di posti di lavoro e alla riduzione di emissioni di gas serra.

Quindi, se nel 2020 il trend occupazionale, lo sviluppo dell'utilizzo delle fonti rinnovabili ed il calo dell'abbandono scolastico fossero rimasti costanti rispetto agli ultimi anni, anche questi obiettivi potrebbero essere stati considerati raggiunti.

Ma il 2020 non è stato un anno normale.

2.2 Le due grandi emergenze durante la programmazione 2014-2020

Una grave crisi epidemiologica ha colpito il continente europeo a causa di un coronavirus, denominato Covid-19, per poi toccare ogni paese e continente del pianeta eccetto alcune isole ed arcipelaghi parecchio isolati nell'oceano Pacifico. Il primo caso di questo virus è stato scoperto a Wuhan, in Cina, il 17 novembre 2019 e dal gennaio 2020 è apparso in tutti i continenti (in Africa il primo caso è stato registrato il 14 febbraio, ed in Antartide nel dicembre 2020). La pandemia di coronavirus ha bloccato i mercati, ha aumentato il numero delle persone in difficoltà economica-sociale, ha fatto chiudere le scuole, ha ucciso 3 milioni di persone alla primavera del 2021, di cui un milione nella sola Europa. Gli Stati europei e l'Unione Europea hanno preso delle contromisure come si potrà vedere nelle prossime pagine, ma sicuramente se si possono trarre delle affermazioni ora, si può dire che il Covid-19 ha fatto arretrare lo sviluppo economico, sociale e territoriale dell'Unione Europea, distorcendo ogni trend di sviluppo ed ogni strategia territoriale.

Durante la programmazione 2014-2020 la crisi da coronavirus è solo l'ultima delle difficoltà che l'Ue ha dovuto affrontare. La più rilevante di queste è sicuramente l'uscita del Regno Unito dall'Unione. Nel referendum del 23 giugno 2016 i cittadini britannici votano a favore della Brexit: il 52 % dei voti contro il 48%. L'articolo 50 del trattato sull'Unione europea definisce le procedure da seguire quando uno Stato membro decide di lasciare l'Unione europea. L'art.50 dispone che: *“Ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione. Lo Stato membro che decide di recedere notifica tale intenzione al Consiglio europeo. Alla luce degli orientamenti formulati dal Consiglio europeo, l'Unione negozia e conclude con tale Stato un accordo volto a definire le modalità del recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione. [...] I trattati cessano di essere applicabili allo Stato interessato a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica[...], salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare tale termine. [...] Il membro del Consiglio europeo e del Consiglio che rappresenta lo Stato membro che recede non partecipa né alle deliberazioni né alle decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio che lo riguardano.”*

Tuttavia, le relazioni tra il Regno Unito e l'Unione europea non sono mai state stabili. Già Churchill nel 1946 auspicava la nascita degli Stati Uniti d'Europa per evitare altre guerre, ma sottolineando anche come la Gran Bretagna deve essere amica e sostenitrice della nuova

Europa, deve difendere il suo diritto alla vita, aggiungendo “Fate sorgere l'Europa!”. L'uso della seconda persona plurale al posto della prima persona plurale non è una minuzia, ma descrive bene il rapporto negli anni successivi tra il Regno Unito e gli Stati membri della Comunità europea. Il Regno Unito non aderì subito al nuovo organismo, per non voler assoggettare la propria sovranità nazionale ad altre istituzioni. Infatti, per mostrare l'esistenza di un possibile mercato comune senza un governo comune, gli inglesi crearono l'EFTA, associazione di libero scambio con gli altri paesi che non vollero aderire subito alla CE³⁴. Negli anni successivi fu fortemente voluto, principalmente in vista del grande mercato nascente nel continente, l'ingresso degli inglesi nella CEE, tuttavia ostacolato due volte, nel 1963 e nel 1967, dal rifiuto del generale Charles de Gaulle per evitare che questa adesione rallenti il processo di integrazione in termini economici ed agricoli. Nel 1973 il Regno Unito entra finalmente nella CEE, ma chiedendo fin dall'anno successivo di ridurre la propria quota di adesione. Nel 1975 viene indetto già il primo referendum sul rimanere nella CEE, vinto con il 67% dei voti. Il Regno Unito ha usato il più possibile la clausola di opting out per evitare l'integrazione con altri paesi europei, come la non adesione allo SME ed al Trattato di Maastricht. Nel 1984 Margaret Thatcher chiede ed ottiene i rebates, cioè la riduzione dei contributi dati all'Ue, e nel 1990 si schierò contro il rafforzamento della Commissione europea, del Parlamento europeo e la modifica del Consiglio. Nel 1993 nasce il partito per l'indipendenza del Regno Unito, l'UKIP, il cui principale obiettivo è il ritiro del Regno Unito dall'Unione europea. L'UKIP aumentò costantemente i propri sondaggi nel corso degli anni, anni nei quali i governi britannici rifiutano ogni tentativo di processo di integrazione europea per evitare di alimentare l'euroscetticismo. Addirittura nel 2011 il governo di David Cameron approva l'European Union Act, che impone al governo inglese di indire un referendum ogni volta che ci sarà una significativa cessione di sovranità nazionale a Bruxelles. Nel 2015 Cameron promette un referendum sulla Brexit, per contenere l'euroscetticismo e l'avanzamento dell'UKIP diventato primo partito, referendum invece vinto proprio dal Sì.

Nel giro di qualche giorno successivo al referendum, il premier David Cameron si è dimesso e Theresa May ha preso il suo posto. Il 29 Marzo 2017 il Parlamento del Regno Unito attiva formalmente l'art.50 del Trattato sull'Unione Europea. Il 22 Maggio 2017 viene autorizzato l'avvio dei negoziati, che si incentreranno fin da subito su alcune questioni spinose: i diritti dei cittadini comunitari residenti nel Regno Unito, il confine tra Irlanda e Irlanda del Nord, la liquidazione finanziaria verso l'Ue, la cooperazione giudiziaria, il periodo di transizione, le future relazioni tra le parti attraverso un accordo di libero scambio.

Il processo di separazione del Regno Unito dall'Ue si è concluso, dopo numerosi colloqui tra le due parti, le numerose bocciature degli accordi raggiunti da parte della Camera dei Comuni britannica, l'uscita di scena di Theresa May nel luglio del 2019 e la nomina di Boris Johnson, ulteriori proroghe sul termine di uscita, discussioni tra soft brexit, hard brexit, no deal e richieste di nuovi referendum. Dalla mezzanotte del 31 gennaio 2020, il Regno Unito

³⁴ Nel 1960 questi erano Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Svezia, Svizzera e Regno Unito, nell'anno dopo entrò la Finlandia. Attualmente ne fanno parte Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera. Di questi, solo la Svizzera non fa parte del mercato interno comunitario.

non è più uno Stato membro dell'Unione Europea e dell'Euratom. L'Ue torna a contare tra i propri membri 27 Stati. Dal 1° febbraio 2020 al 31 dicembre 2020 è rimasto in vigore il periodo di transizione durante il quale il Regno Unito ha continuato a far parte del mercato unico e dell'unione doganale. Infine, il 24 dicembre 2020 è stato firmato l'accordo commerciale tra l'Ue, l'Euratom e il Regno Unito, prevedendo meccanismi limitati di libero scambio di beni e servizi, oltre che di cooperazione in alcuni settori politici e la partecipazione del Regno Unito a specifici programmi dell'Ue.

Nel 2014 l'Unione Europea ha visto poi ai propri confini esterni lo scoppio di una guerra civile. In Ucraina si scatenò una stagione di proteste iniziata l'anno precedente a causa dell'interruzione dei preparativi per la firma dell'accordo con l'Unione³⁵, proteste che furono represses con armi da fuoco. Mentre si insediava un nuovo governo, le forze filorusse e russe presero il controllo della penisola di Crimea con il pretesto che la regione è composta al 60% da abitanti di etnia russa. Il parlamento della penisola dichiarò il 6 marzo 2014 l'indipendenza dall'Ucraina, e qualche giorno dopo fu chiesta l'adesione alla Russia, confermata dal 96,77% di voti favorevoli al referendum del 16 marzo. Il referendum fu dichiarato incostituzionale ed illegittimo da parte dell'Ucraina, degli USA e dell'Ue. In risposta alla crisi ucraina, l'Ue ha imposto diverse misure restrittive: misure diplomatiche (la Russia è stata esclusa dal G8, divenuto G7, sono stati sospesi alcuni accordi Ue-Russia e dei colloqui bilaterali), misure restrittive individuali verso 177 persone e 48 entità (con conseguente congelamento dei beni e divieto di viaggio all'interno della Ue), restrizioni economiche verso la Crimea e Sebastopoli (divieto di importazione di beni provenienti da questi territori, divieto di esportazione di alcuni beni, divieto di prestare servizi turistici, restrizioni sugli scambi ed investimenti), restrizioni alla cooperazione economica con la Russia attraverso la sospensione di alcuni programmi o operazioni di finanziamento, sanzioni economiche (limitazione di accesso ai mercati Ue per alcune banche e società russe, divieto di commercio di armi o materiale a scopo militare da e verso la Russia, limitazione all'accesso russo di determinati servizi o tecnologie riguardanti il petrolio). Attualmente le sanzioni vengono tuttora prorogate.

Nonostante le varie crisi interne ed esterne dell'Ue, durante la programmazione 2014-2020 l'Ue continua il suo processo verso un futuro più sostenibile, con iniziative destinate ai giovani e alla tecnologia. Per quanto riguarda il primo aspetto, nel 2016 la Commissione europea lancia il Corpo europeo di solidarietà, un'iniziativa che offre ai giovani di età compresa fra i 18 e i 30 anni la possibilità di partecipare a un'ampia gamma di attività di condivisione e sostegno alle comunità, facendo volontariato o tirocini nella assistenza ai richiedenti asilo, prevenire disastri naturali, sostenere diversi progetti sociali. Per quanto riguarda il secondo, l'Ue ha agito su più fronti. Nel giugno 2017 vengono eliminate le tariffe di roaming tra gli stati dell'Ue, permettendo le comunicazioni telefoniche e l'accesso a Internet a costo uguale a quello del paese di provenienza del cittadino. Nel 2018 vengono adottate nuove norme in materia di protezione dei dati personali, garantendo il diritto all'oblio a chi lo desiderasse e permettendo a tutti i dati di essere protetti anche fuori dall'Ue. Inoltre, con il lancio dei satelliti Galileo, l'Unione si avvicina all'obiettivo di dotarsi

³⁵ Accordo sul quale la maggioranza della popolazione era favorevole, ma che fu sospeso a causa delle aggressive politiche commerciali della Russia.

di un proprio sistema di navigazione satellitare. Galileo, progettato per inviare segnali radio per il posizionamento, la navigazione e la misurazione del tempo, sarà più accurato del sistema GPS, contribuirà a migliorare i trasporti, i servizi di soccorso, le operazioni bancarie e la fornitura di energia elettrica in tutto il mondo.

A livello istituzionale, il 1° Marzo del 2017 la Commissione europea pubblica il "Libro bianco sul futuro dell'Europa", prevedendo cinque possibili scenari sull'Europa post-Brexit che, vista la sua importanza, verrà delineato in un paragrafo a sé dedicato nel quarto capitolo.

Ma soprattutto, l'Unione si è dimostrata leader globale nella lotta contro il clima, la prima delle due emergenze emerse in questa programmazione, un'emergenza a cui ci si stava preparando da decenni.

Infatti nel 2013 l'Ue decise di destinare almeno il 20% dell'intero bilancio comunitario per il periodo 2014-2020, circa 180 miliardi di euro, per progetti e politiche per il clima. Questo passo per trasformare l'Europa in un'economia pulita, competitiva e a basse emissioni porta l'Ue ad essere considerata la prima regione al mondo ad integrare l'azione per il clima nell'intero bilancio. Un esempio dell'azione svolta dall'Ue è il sistema di scambio di quote di emissione, o ETS, il primo e più esteso mercato della CO₂ al mondo, che copre il 45% delle emissioni prodotte in Europa. Questo sistema basato sul mercato pone un limite alle emissioni generate dagli impianti ad alto consumo di energia elettrica e dalle compagnie aeree consentendo loro di scambiarsi quote di emissioni. L'ETS ha già fatto sì che il carbone sia meno redditizio dell'energia eolica e solare. L'Ue ha deciso di impegnarsi anche in altri settori non coinvolti dall'ETS, come l'agricoltura, l'edilizia e il trasporto su gomma. Ad esempio, ad ottobre 2018 il Parlamento europeo ha approvato due ambiziose proposte di direttiva sulla protezione ambientale: l'una per obbligare le case automobilistiche a ridurre le emissioni inquinanti, l'altra per vietare alcuni prodotti di plastica usa e getta. Inoltre, dal 2021 le istituzioni europee intendono introdurre un "diritto a riparare" contro l'obsolescenza programmata, per una progettazione più sostenibile, dei processi di produzione più attenti all'ambiente ed un ruolo più attivo dei consumatori. Queste azioni aiutano l'Unione europea ad essere meno dipendente dai combustibili fossili importati, ed hanno un effetto immediato nella vita quotidiana, perché una migliore qualità dell'aria si riflette in una migliore salute dei propri cittadini. Rendere l'industria più ecologica ed efficiente può poi creare posti di lavoro nuovi e stimolare la R&S.

L'Ue ha assunto un ruolo leader negli sforzi globali per il raggiungimento di un accordo mondiale per limitare il cambiamento climatico: l'accordo di Parigi, che venne adottato da 195 paesi il 12 dicembre 2015 durante la Conferenza delle Parti (COP) delle Nazioni Unite. L'obiettivo di questo accordo è contenere l'aumento della temperatura media globale al di sotto della soglia di 2°C per evitare conseguenze disastrose per il nostro pianeta. Nonostante il ritiro degli Stati Uniti dall'accordo (a cui Joe Biden, neo-presidente degli Stati Uniti, ha rimediato dal primo giorno del suo insediamento), questo è diventato vincolante per tutti gli altri Stati firmatari. La COP, alla sua 24esima edizione nel 2018, ha sottolineato la necessità di portare questo limite a 1,5°C, diminuendo le emissioni globali del 45% entro il 2030, e del 100% entro il 2050, obiettivo ribadito dalla dichiarazione di emergenza climatica da parte del Parlamento europeo e dal Green Deal europeo che vuole rendere

l'Europa il primo continente a zero emissioni di gas serra entro il 2050, come è stato annunciato dalla presidente della Commissione Europea Ursula Von der Leyen.

Il Green Deal è quindi un pacchetto di politiche molto ambiziose per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, di cui il 50% delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030. Questo pacchetto intende rivedere con un approccio olistico ogni misura vigente in materia di clima ed introdurre nuove leggi in molti campi: l'agricoltura e la filiera alimentare, R&S ed innovazione, conservazione della biodiversità, economia circolare, riqualificazione ambientale e degli edifici, il settore energetico, la mobilità, etc. Il Green Deal è stato approvato sia dal Parlamento europeo, che ha anche richiesto di portare le riduzioni al 55% entro il 2030³⁶, e dal Consiglio Europeo, che ha permesso alla Polonia di essere esclusa dall'obiettivo per perseguirlo singolarmente (poiché al momento non ne ha la capacità ottenendo l'80% della propria energia elettrica dal carbone). È da tenere a mente come il continente europeo (quindi comprendendo anche le altre nazioni extra-Ue) sia responsabile di un terzo delle emissioni mondiali di gas serra, che ogni anno l'Ue perde 700.000 ettari di bosco a causa dell'aumento delle temperature e degli incendi e la temperatura del mare aumenterà di almeno 2°C entro una decina di anni. Il 2019 è anche l'anno delle manifestazioni e degli scioperi mondiali per il clima, per richiedere un maggior intervento da parte delle istituzioni pubbliche, invito che è stato accolto dalla Commissione. Questo movimento, denominato Fridays for Future e sostenuto principalmente dagli studenti, ha come leader Greta Thunberg, una ragazza svedese che è stata poi nominata "Persona dell'anno" dal Time e tuttora rappresenta una delle voci più autorevoli sulla necessità di combattere i cambiamenti climatici. Attualmente l'Ue è il più grande contributore alla lotta contro il cambiamento climatico, una lotta troppo grande per qualsiasi governo nazionale da affrontare da solo. I settori e le sfide che il cambiamento climatico porta in agenda richiedono pianificazione a corto, medio e lungo termine, costi non indifferenti e un ampio raggio d'azione. Ed è qui che l'Unione fa la differenza.

Il programma del Green Deal comprende: un piano d'azione per l'economia circolare, la revisione di tutti gli strumenti politici pertinenti al clima, una transizione dell'attenzione verso la performance degli agricoltori ed un maggior rapporto con i consumatori, la revisione delle tassazioni legate ai trasporti aerei e marittimi, un piano di rimboschimento, tutela e recupero delle foreste, una strategia di mobilità sostenibile. Le strategie adottate sono:

- Azzeramento dell'inquinamento attraverso lo Zero Pollution Action Plan, che ha come scopo introdurre standard ambientali molto elevati per ripulire l'aria, l'acqua e il suolo, eliminando gradualmente i problemi di salute connessi all'inquinamento. Ogni attività agricola e industriale dovrà essere basata sull'impatto ambientale nullo, e i prodotti inquinanti come diserbanti e scarti chimici dovranno essere sostituiti. Essa si affianca alle altre strategie comprese nel Deal, come la strategia dal produttore al consumatore, la mobilità e l'industria sostenibile.

³⁶ Secondo alcuni calcoli dell'ufficio europeo di Legambiente, questo obiettivo dovrebbe essere portato almeno al 65% per fare la differenza.

- Dal produttore al consumatore è una strategia che si basa sulla riduzione dei passaggi intermediari tra i 2 attori³⁷. Riguarda la sostenibilità e la sicurezza alimentare riducendo del 50% l'uso dei pesticidi chimici, del 20% l'utilizzo dei fertilizzanti e del 50% l'abuso di antibiotici per gli animali e per l'acquacoltura, innovare i metodi di coltivazione e allevamento (sempre meno intensivi verso il benessere degli animali), ridurre gli sprechi e le frodi alimentari, la promozione dell'efficienza, il mantenimento dei prezzi e l'utilizzo di imballaggi sostenibili.
- La mobilità sostenibile deve basarsi su: una gestione intelligente del traffico, una offerta di combustibili alternativi sostenibili, determinati standard di emissioni, l'incoraggiamento ad utilizzare veicoli elettrici³⁸, la riduzione del trasporto aereo di merci, il potenziamento dei trasporti pubblici, delle ferrovie e delle vie navigabili interne.
- L'industria sostenibile basata sull'economia circolare e sull'intelligenza artificiale, sulla decarbonizzazione e modernizzazione delle industrie pesanti come quelle che producono acciaio e cemento, sulla riduzione dello spreco dei materiali, su una riforma in materia di rifiuti, su un piano strategico sulle batterie, sul riutilizzo e riciclo di prodotti elettronici, plastici e tessuti³⁹.
- La ristrutturazione degli edifici dovrà triplicare, per ridurre l'occupazione di nuovo suolo, attraverso nuove risorse sostenibili e l'efficientamento energetico degli edifici già esistenti per ridurre il consumo di energia⁴⁰.
- Il settore dell'energia pulita è centrale per gli altri settori, poiché l'energia è risorsa primaria per tutti gli altri campi⁴¹. L'obiettivo è abbattere le emissioni di gas serra attraverso l'utilizzo di energie alternative e rinnovabili, ma anche garantire l'accesso all'energia a prezzi accessibili per tutti i territori dell'Ue e rendere il mercato europeo dell'energia completamente digitalizzato, integrato e interconnesso.
- Infine, l'ultimo settore è la protezione della biodiversità e degli ecosistemi, la gestione delle foreste e delle aree marittime, affrontare il problema della perdita di specie e il minor tasso di impollinazione, l'agricoltura biologica e la riduzione dell'uso di pesticidi, creare nuove riserve naturali con fiumi, boschi e fauna selvatica libera. Ha anche l'obiettivo di piantare 3 miliardi di alberi entro il 2030.

Per ogni settore, tra il 2021 e il 2023 devono essere proposti dei piani a lungo termine (il 2050) e breve termine (il 2030). Il piano dovrà integrare la sostenibilità in tutte le politiche dell'Ue, come la finanza, le comunicazioni, i bilanci pubblici, gli aiuti di Stato. Il Green deal si appoggia all'iniziativa comunitaria Horizon Europe (cioè l'evoluzione di Horizon 2020) per valorizzare gli investimenti pubblici e privati nazionali, infatti Horizon Europe

³⁷ Nell'Ue il 20% della produzione alimentare viene sprecato attraverso i passaggi di filiera.

³⁸ I trasporti rappresentano il 25% delle emissioni nell'Ue.

³⁹ L'industria europea utilizza solo il 12 % di materiali riciclati.

⁴⁰ Il 40% di tutta l'energia consumata è infatti destinata alla costruzione e ristrutturazione degli edifici.

⁴¹ Più del 75% delle emissioni di gas a effetto serra dell'Ue sono legate alla produzione e all'uso dell'energia.

dedicherà un terzo delle proprie risorse per finanziare progetti che possano aiutare i paesi europei a raggiungere i propri obiettivi sul clima e l'ambiente. L'UE intende finanziare le politiche stabilite nel Green Deal attraverso un piano di investimenti denominato InvestEU, che prevede fondi per almeno 1 trilione di euro, con un misto di risorse pubbliche e private. Di questo trilione, così si dovrebbero ripartire le fonti dalle quali trovarli: 503 miliardi provenienti dal prossimo budget europeo (circa il 25%, da un reindirizzamento proveniente dai Fondi legati alla Politica di Coesione, che già in parte si occupano di finanziamenti verdi) ai quali si legano 114 miliardi di cofinanziamento nazionale, 25 miliardi derivanti dai ricavi dei titoli ETS, 280 miliardi da InvestEU, che agirà da garante per l'accesso al credito per gli investimenti verdi, e dalla BEI, e circa 100 miliardi dal Just Transition Mechanism.

Il Just Transition Mechanism (JTM) è stato varato in seguito alle posizioni contrarie all'accordo di Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca, tutti Stati fortemente dipendenti dal carbone, prevedendo di assistere quelle regioni che più sopporteranno il peso della riconversione delle loro economie, soprattutto a livello sociale. Questo permette di distribuire più equamente l'onere della transizione verso un'economia più verde, onere basato sul numero di lavoratori nel settore del carbone e affini e sulla quantità di emissioni di gas ad effetto serra prodotte dai Paesi. Si prevede saranno Polonia e Germania i principali beneficiari del fondo. Per accedere ai fondi, gli Stati, coordinandosi con la Commissione, dovranno presentare il Just Transition Plan, dove indicheranno i territori di categoria NUTS-3 (cioè province e comuni) che presentano i requisiti per ricevere fondi: un'economia dipendente dai combustibili fossili ed emissioni di gas serra superiori alla media dell'Unione, anche considerando le condizioni generali economiche degli Stati. Il JTM non è stato pensato per essere soltanto un fondo, ma anche uno strumento di governance per aiutare gli Stati e i privati a individuare nuove opportunità di investimento. Le risorse dovranno essere impiegate in progetti che genereranno energia pulita, e grande attenzione è posta anche al mercato del lavoro che andrà incontro a nuove criticità, sia per i lavoratori che dovranno sviluppare nuove competenze sia per le aziende che, grazie a start-up e incubator, si dovranno aprire al mondo dell'innovazione tecnologica. Tuttavia questo meccanismo che metterà in moto investimenti pubblici e privati per 100 miliardi di euro ha una dotazione di soli 7,5 miliardi di risorse nuove. Per generare 100 miliardi da un fondo che ne ha di base solo 7,5, ogni Stato membro dovrà abbinare da 1,5 a 3 euro prelevati dalla dote nazionale del FESR e dal FSE per ogni euro ricevuto dal fondo, e a ciò va aggiunto il cofinanziamento nazionale. Altri 75 miliardi arriveranno da InvestEU e dalla BEI. Molte critiche sono state fatte su questi 75 miliardi nelle sessioni del Parlamento Europeo, essendo questi assegnati contemporaneamente a due fondi, e perciò sarebbe incorretto il valutarli nel budget di entrambi.

Infine la strategia del Green Deal punta anche a rivoluzionare le priorità geopolitiche dell'Ue. L'Ue continuerà a guidare i negoziati internazionali in tema di cambiamento climatico e biodiversità, cercando di portare altri Stati verso obiettivi di neutralità climatica (come già fatto da Giappone, Svizzera e Cina), cambiando il mercato internazionale energetico e petrolifero, riducendo la dipendenza da altri paesi ed aumentandola in altri (ad esempio le terre rare cinesi sono essenziali per l'energia rinnovabile), rafforzando la diplomazia green, aumentando gli sforzi bilaterali per la cooperazione climatica,

promuovendo coalizioni globali per il permafrost e la finanza sostenibile, e assistendo i Balcani occidentali verso la decarbonizzazione.

Se il Green Deal sarà un successo, non sarà solo merito dei trasferimenti di denaro provenienti da Bruxelles, ma perché ci sarà una volontà politica da parte degli Stati membri di riconvertire le proprie economie verso l'obiettivo della neutralità climatica.

A causa dell'epidemia Covid-19 del 2020, l'attenzione sul Green Deal è diminuita, e da alcuni leader politici è stata proposta una sospensione dell'accordo per permettere una ripresa dell'economia, mentre da 17 Stati e dal Parlamento europeo è arrivato l'invito di includere il Green Deal nel programma di recupero dell'economia dalla pandemia. A causa della crisi dovuta all'epidemia sono state fatte rivoluzioni inimmaginabili fino a pochi anni fa: è stato sospeso il patto di stabilità, si è aperto il dibattito sulle risorse proprie dell'Unione, è stato rafforzato il bilancio Ue ed introdotto un grande piano per cambiare la società, il Next Generation EU, che ha all'interno parte del Green Deal ed il Just Transition Fund.

Come anticipato in precedenza, all'inizio del 2020 vi è stata in Europa una nuova tipologia di coronavirus, denominato Covid-19, che ha avuto origine in Cina. Tutti i paesi europei sono stati fortemente colpiti dal coronavirus, ed in primis l'Italia, primo grande Stato occidentale ad aver sperimentato la letalità del virus. La crisi non è ancora finita, poiché i Paesi sono ancora in lockdown, chi più chi meno, ed i vaccini non sono ancora stati somministrati alla maggioranza della popolazione in Europa. Il dilagare del coronavirus ha comportato varie conseguenze in tutto il mondo: innanzitutto vi sono state ripercussioni psicologiche per la maggior parte della popolazione, in primis per coloro che hanno vissuto un lutto, per quei cittadini che hanno visto scene drammatiche nel loro Paese (in Italia una di queste è l'attraversamento del centro di Bergamo da parte dei camion dell'esercito che trasportavano le bare di alcune vittime), quelli sottoposti ad un rigido lockdown, la chiusura delle attività commerciali e il divieto di uscire di casa. Inoltre, è stato dimostrato come le fasce più colpite siano state quelle più deboli: migranti⁴², minoranze, anziani, persone con un basso reddito o senza dimora. Le scuole sono dovute ricorrere alla didattica a distanza, lasciando anche indietro alcuni bambini che non potevano permettersi uno schermo dove seguire le lezioni⁴³, i piccoli commercianti e le filiere alimentari hanno dovuto chiudere le loro imprese e cercare nuovi metodi per limitare le perdite. Il PIL di alcuni Stati è calato del 10%, il debito pubblico è aumentato. Il turismo e il settore culturale sono stati azzerati. Gli ospedali, i medici di base e l'intero settore sanitario, case di riposo comprese, sono stati rivoluzionati, dopo aver subito il colpo più grosso.

⁴² La politica sociale più ambiziosa in termini sociali è sicuramente stata quella di regolarizzare tutti i richiedenti asilo da parte del Portogallo, garantendo loro l'assistenza sanitaria durante l'epidemia.

⁴³ Openpolis, nell'articolo "La povertà educativa nell'emergenza Covid", mostra chiaramente come lo sviluppo dell'agenda digitale sia e sarà sempre più legato al contrasto alla povertà educativa. "Il 12,3% dei minori in età scolastica non ha un computer a casa, quota che sfiora il 20% nel mezzogiorno. Parliamo di circa 850mila giovani tra 6 e 17 anni. Il 57%, pur in presenza di un pc in casa, non ha un suo dispositivo personale, e deve dividerlo con gli altri componenti della famiglia".

Figura 11: Il corteo dell'esercito a Bergamo



Fonte: Eco di Bergamo

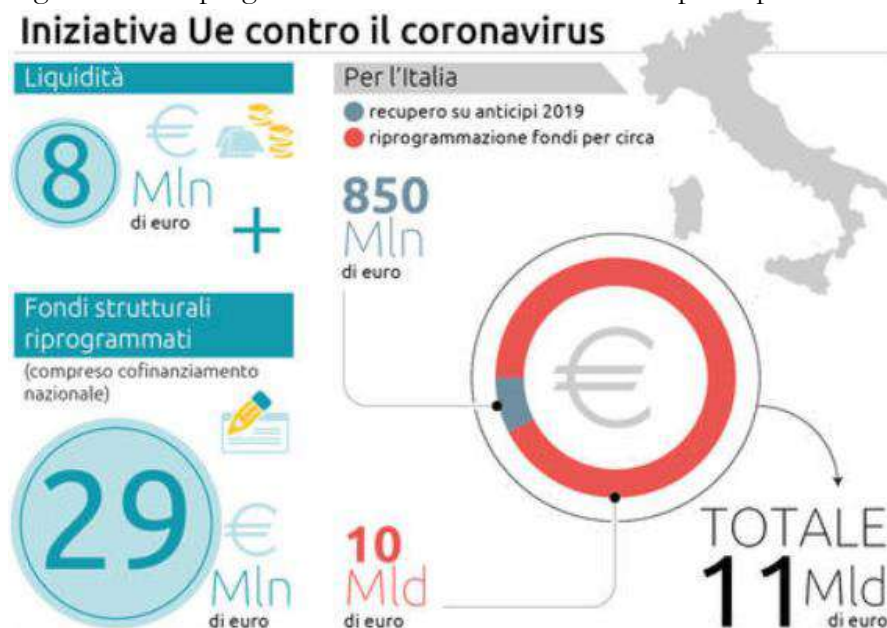
L'epidemia ha massacrato le nostre società e le nostre istituzioni. La pandemia è una sfida decisiva per gli Stati nazionali a causa delle minacce poste alla loro stabilità politica ed economica e per la tenuta dell'Unione europea, mettendo a dura prova la capacità delle istituzioni comunitarie di rispondere in tempi rapidi e in maniera elastica alla crisi. Sono stati sospesi temporaneamente gli Accordi di Schengen (eccetto che per i beni di prima necessità, come cibo e materiale sanitario), e grazie al meccanismo di protezione civile dell'Ue un numero enorme cittadini europei bloccati all'estero sono stati riportati a casa (questa cifra ha superato il mezzo milione).

Tra le misure di emergenza attuate per aiutare le comunità dei paesi membri colpiti c'è la mobilitazione dei fondi europei non ancora utilizzati. Come prima misura emergenziale, la Commissione europea ha deciso di sospendere il rimborso dei prefinanziamenti non spesi del 2019⁴⁴ per lasciare risorse immediatamente utilizzabili a Stati Membri e Regioni per combattere gli effetti economici e sanitari del Covid-19, cifra che equivale a 37 miliardi in totale⁴⁵. La Commissione ha proposto che le spese emergenziali effettuate dal 1° febbraio per combattere il coronavirus sul fronte della sanità, come quelle per acquistare macchinari ospedalieri e DPI per gli operatori sanitari, vengano conteggiate come spese legate ai fondi strutturali.

⁴⁴ Ogni anno, infatti, l'esecutivo comunitario versa agli Stati un anticipo sulle spese che dovranno sostenere nel quadro della politica di coesione. La quota non spesa di tale anticipo viene richiesta indietro ai governi all'inizio dell'anno successivo.

⁴⁵ Sono la somma di un'iniezione di liquidità nelle casse dei governi da 8 miliardi di euro ricavati dai prefinanziamenti e la riprogrammazione dei fondi europei già assegnati equivalente a 29 miliardi di euro.

Figura 12: La riprogrammazione dei Fondi Strutturali per rispondere alla sfida del Covid-19



Fonte: Ansa.it

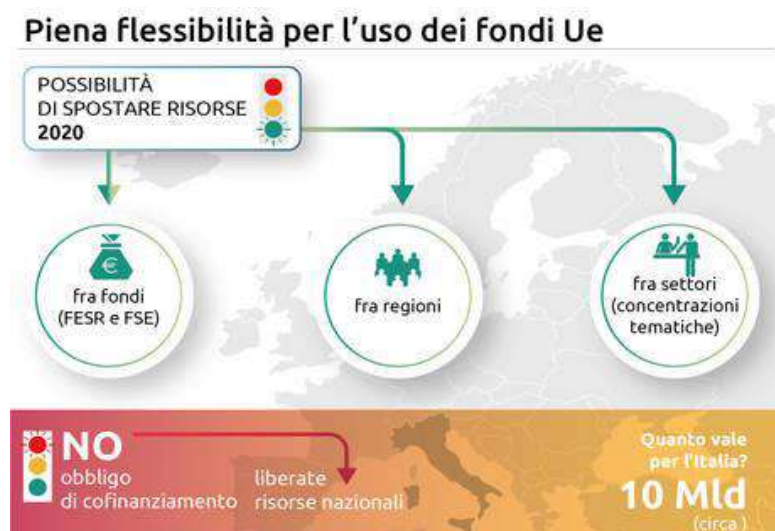
Le risorse del FSE sono state spese per quei servizi che garantiscono l'accesso alle cure a chi rischia di pagare un peso più alto dal collasso del sistema sanitario, come gli anziani e i malati cronici, che hanno continuato, seppur con difficoltà, a ricevere cure anche se non colpiti dal Covid-19. Il FSE è stato anche utilizzato per finanziare il reclutamento di staff per i servizi sanitari e anche per sviluppare nuove forme di lavoro idonee al periodo che stiamo vivendo, come il telelavoro e le forme di assistenza sanitaria per fornire cure a distanza. Per quanto riguarda il FESR e il FEAMP, la Commissione ha previsto che le loro risorse vadano a tamponare i danni per le PMI, finanziando i salari dei lavoratori più colpiti, come i lavoratori autonomi e gli agricoltori/pescatori. Con queste risorse si potranno sviluppare nuove modalità lavorative, come la consulenza per la diversificazione dell'offerta in un momento in cui i consumi cambiano e lo smart working. L'insieme delle misure sopra descritte contro il coronavirus attraverso i fondi strutturali viene chiamata CRII (Coronavirus Response Investment Initiative), e comprende anche l'accesso per le Regioni al Fondo di solidarietà dell'UE per 800 milioni di euro. Il CRII ha prodotto un incremento netto di 6,8 miliardi a livello Ue sul comparto salute e di oltre 3,5 miliardi nel supporto alle imprese colpite dall'emergenza. Un altro pacchetto in aggiunta al CRII, che si è concentrato sulla mobilitazione immediata di fondi strutturali per consentire una risposta rapida alla crisi, è stato introdotto successivamente: il CRII+. Questo ha:

- semplificato le procedure di implementazione, gestione e audit delle risorse;
- permesso una flessibilità al 100% rendendo possibile il trasferimento dei finanziamenti tra i 3 fondi della politica di coesione e tra le categorie di regioni senza limitazioni su base volontaria degli Stati (prima tale limite era al 3% dei fondi stanziati);
- portato al 100% del tasso di cofinanziamento comunitario per l'anno 2020/2021;
- esentato gli Stati membri dall'obbligo di modificare gli AdP;

- esonerato i Paesi dal peso di revisionare e aggiornare le valutazioni ex-ante (quindi si possono introdurre nuove modifiche ai PO senza modificare l'accordo o i documenti giustificativi legati alla valutazione, per ridurre gli oneri amministrativi);
- dispensato le Regioni e gli Stati dal dover rispettare i requisiti di concentrazione tematica (quindi si svincola l'apporto esclusivo a quei settori che portano un maggior valore aggiunto per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva)⁴⁶, escludendo da questa esenzione l'Iniziativa per l'Occupazione Giovanile;
- posticipato il termine per la presentazione delle relazioni annuali per il 2019;
- supportato i più indigenti attraverso il Fondo europeo per gli aiuti agli indigenti;
- attenuato l'impatto causato dall'arresto temporaneo delle attività di pesca attraverso il FEAMP, coprendo il 75% delle compensazioni finanziarie ai pescatori e agli acquacoltori;
- permesso il conferimento dei fondi inutilizzati dei Programmi di Sviluppo Rurale del FEASR per compensare gli agricoltori delle perdite temporanee e per investimenti in strutture mediche nelle zone rurali.

Se gli Stati membri e le Regioni hanno avuto bisogno di modificare i propri PON e POR, la Commissione li ha agevolati in questo. L'obiettivo del CRII+ è quello di liberare e spendere rapidamente i fondi, e così è stato: sono stati garantiti 7,6 miliardi di maggiore liquidità immediata e 168 programmi di coesione hanno optato per il cofinanziamento al 100% da parte dell'Ue, come ben descritto nel sito di Openpolis.

Figura 13: La flessibilità dei fondi comunitari per l'emergenza coronavirus



Fonte: Ansa.it

⁴⁶ Questa flessibilità completa è resa possibile anche dal fatto che il 2020 è l'ultimo anno dell'attuale settennato di bilancio, cominciato nel 2014. Ciò significa che il reindirizzamento delle risorse verso settori al momento prioritari come la sanità e gli aiuti alle imprese riguarderà una tranches di finanziamenti relativamente piccola rispetto all'ammontare dell'intero settennato, senza così creare troppe distorsioni ai programmi in corso.

Infine, per quanto riguarda la Politica di Coesione come strumento per combattere gli effetti della pandemia, dopo il CRII e il CRII+ la Commissione ha lanciato REACT-EU, per contribuire a una ripresa economica verde, digitale e resiliente. Il pacchetto REACT-EU comprende 55 miliardi di euro di finanziamenti aggiuntivi che saranno resi disponibili per il periodo 2014-2020 a titolo del FESR, del FSE e del Fondo di aiuti europei agli indigenti. Tali finanziamenti aggiuntivi saranno erogati nel 2021-2022 nel quadro di Next Generation EU attraverso una revisione mirata dell'attuale quadro finanziario valida già per il 2020. Questi 55 miliardi sono risorse stanziare appositamente e non attinte da altri programmi comunitari, e hanno lo scopo di ridurre la perdita di posti di lavoro, sostenere i sistemi sanitari e gli investimenti delle PMI nell'ottica della transizione digitale e del Green Deal. Questo sostegno sarà disponibile per tutti i settori economici, turismo e cultura compresi. Gli Stati membri, a cui le risorse sono ripartite in base ai criteri di prosperità, disoccupazione giovanile ed effetti socio-economici della crisi, potranno decidere autonomamente come indirizzare i fondi nello specifico sapendo di avere la massima flessibilità da parte della Commissione.

Nonostante questi pacchetti siano stati essenziali per le economie nazionali, reindirizzare i fondi europei non spesi e anticipare il prefinanziamento del 2020 sono misure di primo intervento, non sufficienti per reagire alla crisi. Per un'emergenza senza precedenti servono risposte senza precedenti. Altre misure sistemiche sono state già prese in atto, come l'intervento della Banca centrale europea sul fronte monetario e la sospensione delle regole del patto di stabilità. Attraverso il "Programma di acquisto di emergenza pandemica", la BCE ha concesso un'iniezione di liquidità per 750 miliardi di euro nei vari Paesi europei, acquistandone titoli di Stato con interessi passivi per quest'ultimi pressoché nulli, portando questa somma a 1350 miliardi nel giugno 2020. Come anticipato, è stata attivata la clausola di salvaguardia del Patto di stabilità almeno per tutto il 2020 e 2021, consentendo agli Stati membri di sfiorare il tetto del 3% del rapporto tra deficit e PIL, e questo significa introdurre denaro nel sistema finché ce ne sarà la necessità, con la massima flessibilità a disposizione dei Paesi per sostenere la loro economia e occupazione. Questa mossa mai fatta prima è un fatto storico. Ma molto altro, anche in settori non economici, è stato fatto per sostenere il più possibile i cittadini europei. Il 19 Marzo la Commissione, dopo aver composto vari comitati medici per una risposta unitaria in tutta Europa, ha deciso di costituire una scorta strategica RescEU di attrezzature mediche come ventilatori e mascherine finanziata al 90% dall'Ue, per un bilancio iniziale di 50 milioni di euro. L'Ue poi ha stanziato 47,5 milioni per 17 progetti basati sulla ricerca di trattamenti sperimentali e 90 milioni di euro per l'iniziativa di innovazione medica con l'industria farmaceutica. L'Ue ha sostenuto tramite la BEI l'azienda BioNTech e Pfizer con un accordo di finanziamento tramite debito da 100 milioni di euro per lo sviluppo di un vaccino, che viene autorizzato dall'EMA (l'agenzia europea del farmaco) il 21 dicembre 2020, e il 6 gennaio anche un secondo vaccino, Moderna, è stato approvato dall'Ue. A seguito di questi vaccini altri sono stati approvati, come Johnson & Johnson ed AstraZeneca. L'Ue ha fatto con queste aziende colloqui esplorativi e firmato contratti già nell'estate 2020, per assicurarsi le dosi quando disponibili. La campagna di vaccinazione inizia nell'Ue il 27 dicembre, meno di un anno dopo che l'Organizzazione mondiale della sanità aveva dichiarato la pandemia: un risultato inimmaginabile per la scienza internazionale. Il criterio adottato dalla Commissione è stato di insistere sul

coordinamento congiunto dei vari paesi affinché le dosi di vaccini approvati dall'EMA fossero distribuite proporzionalmente tra i vari Stati, evitando discriminazioni basate sulla nazionalità, sulla grandezza o ricchezza di uno Stato membro. I 27 paesi dell'Unione Europea hanno provato a fare una cosa mai sperimentata prima, scegliendo di affidarsi alle istituzioni comuni per assicurarsi i vaccini, facendo un ulteriore passo verso una integrazione più profonda. Nel farlo hanno invertito l'equazione che di solito caratterizza il blocco, basato sulla possibilità dovuta alla ricchezza dei paesi più grandi come Germania e Francia, che avrebbero potuto permettersi di firmare contratti direttamente con i produttori, come hanno fatto gli Stati Uniti. Invece abbiamo potuto assistere a una campagna vaccinale più lenta per via dello sforzo collettivo, e grazie a questo sforzo i paesi più piccoli sono riusciti a pattuire termini migliori di quelli che avrebbero potuto negoziare per conto loro. Se questo approccio di solidarietà ha funzionato, vi sono altri aspetti da sottolineare. Il primo è il fatto che il coordinamento ha permesso alla Commissione di parlare con una voce sola, e comprare dosi di vaccini a prezzi molto inferiori rispetto a quelli pagati da altri Paesi come il Regno Unito o gli Stati Uniti d'America. Il secondo è la solidarietà internazionale: da dicembre 2020 a marzo 2021 l'Unione ha ricevuto oltre 90 milioni di dosi e ne ha anche esportate 80 in almeno 33 paesi. Si può quindi affermare come l'Europa abbia fatto la sua parte per garantire dosi anche ai paesi più poveri, a differenza di altri Stati più avanti nelle vaccinazioni come il Regno Unito.

Certamente vi sono stati errori nella strategia vaccinale, come ritardi da parte di alcune istituzioni nelle autorizzazioni o il fatto di essere stati troppo ottimisti sul rispetto dei contratti da parte delle aziende farmaceutiche (sono stati rilevati sia ritardi nella distribuzione dei vaccini sia tagli nella consegna delle dosi), errori che sono costati vite umane. Tuttavia vi è da considerare un fattore fondamentale: la salute fino a inizio 2020 non era minimamente considerata una priorità dell'Ue, nemmeno secondaria. Oggi invece viene chiesto sempre di più all'Europa di avere un ruolo più rilevante in questo campo, e questa si è dovuta muovere in un campo imprevedibile, quello di una pandemia, la cui sola competenza era quella di coordinamento.

È necessario ricordare come la sanità sia una competenza nazionale: l'Ue ha il solo compito di *“sostenere, coordinare o completare l'azione dei Paesi membri nella tutela e miglioramento della salute umana”* secondo l'art.6 del TFUE. Il coordinamento avviene in sede del Consiglio dell'Ue, e durante la prima ondata i ministri nazionali dei 27 paesi interagivano quotidianamente tra di loro e con la Commissaria europea per la salute Stella Kyriakides, anche grazie alle linee guida basate su dati, studi statistici, analisi del rischio e raccomandazioni fornite dall'Agenzia europea per la prevenzione e il controllo delle malattie. Questo ha permesso di coordinare la produzione di mascherine e DPI, e la solidarietà europea ha garantito oltre 2 milioni di mascherine da parte di Germania, Francia e altri paesi europei verso l'Italia. Persino dei pazienti italiani, che a marzo erano i cittadini europei più colpiti, sono stati trasferiti in strutture ospedaliere tedesche in nome della fratellanza europea.

Da qui l'idea di costruire un'Unione europea della salute *“in cui 27 paesi possano lavorare insieme per individuare le minacce, prepararsi e avviare una risposta collettiva”*, usando le parole di Ursula von der Leyen. Questa non riguarderebbe solo pandemie ma anche la prevenzione, la terapia e la fase post-cure di malattie come il cancro. Il Covid-19 ha evidenziato quanto

sia importante il coordinamento tra i paesi europei ed una maggiore integrazione europea in ambito sanitario. Solo con il consenso degli Stati membri l'Ue potrà quindi dotarsi degli strumenti adeguati per prevenire, gestire e prepararsi adeguatamente a fronteggiare le crisi sanitarie. Solo un'Unione della salute più forte, con i vantaggi sociali ed economici che comporta, può essere all'altezza di questo compito. Per aumentare il livello comunitario di preparazione alle crisi e migliorare la gestione delle minacce sanitarie transfrontaliere, la Commissione propone quindi di:

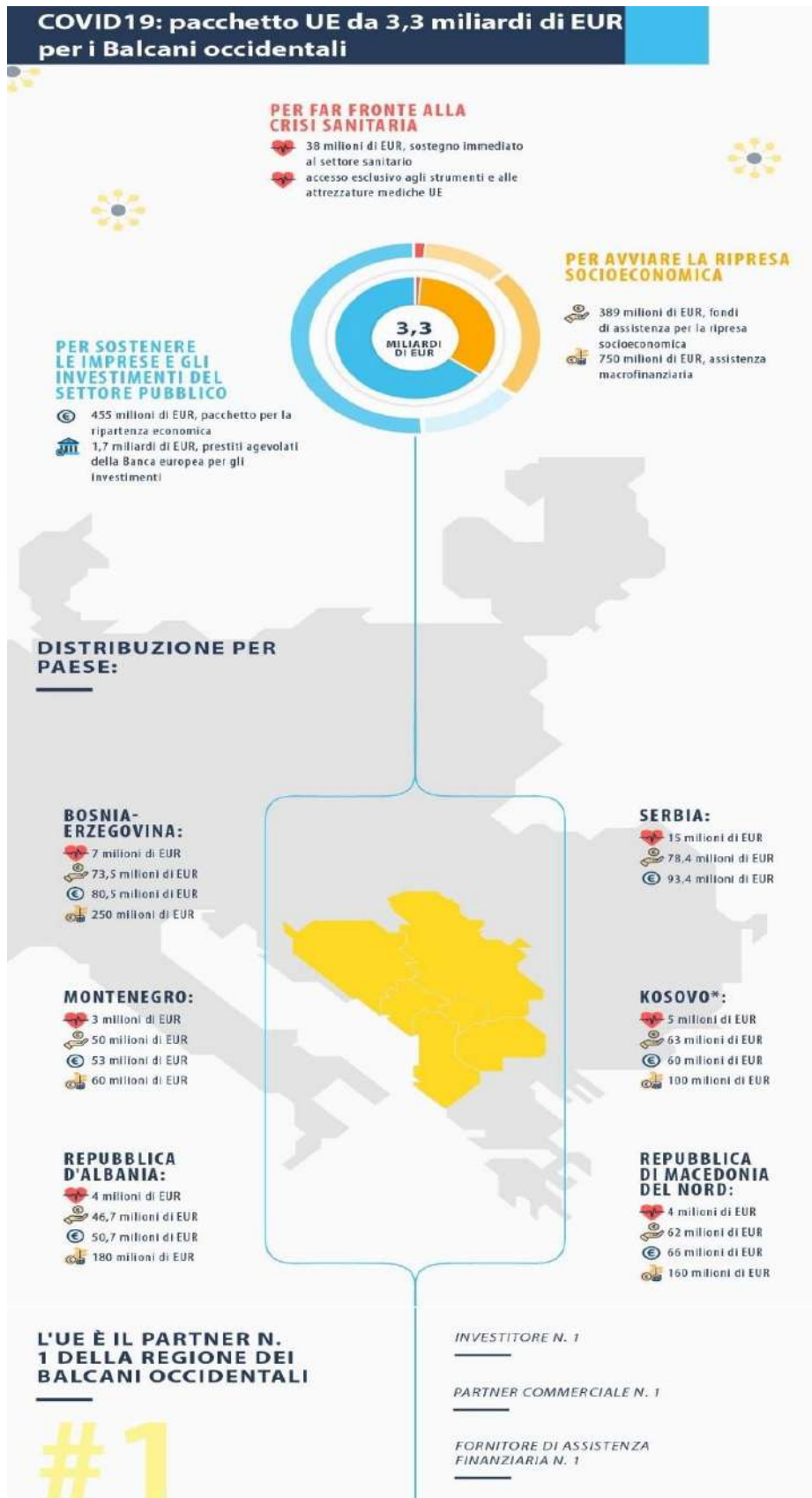
- istituire lo stato di emergenza europeo per garantire l'adozione di misure UE;
- prendere le decisioni in materia di gestione del rischio a livello dell'UE;
- armonizzare i piani di preparazione regionali, nazionali ed europei;
- sottoporre periodicamente i piani di preparazione a verifiche e prove di stress;
- monitorare l'offerta di medicinali e dispositivi medici per limitarne le carenze.

Questa proposta si integra potenziando il ruolo del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie e dell'Agenzia europea per i medicinali, ed istituendo una nuova autorità per lo sviluppo e l'acquisto di soluzioni biomediche e di altro tipo che consentano di migliorare l'esecuzione dei test e il tracciamento dei contatti. Già a fine 2020 sono state lanciate in questo orientamento la Strategia farmaceutica per l'Europa e il Piano europeo per la lotta contro il cancro.

La possibilità invece di incidere molto di più su altre materie ha permesso all'Ue di essere pronta con azioni più incisive in campo internazionale e finanziario. L'Ue è stata attiva per sostenere i paesi partner in tutto il mondo: ha destinati miliardi di euro in tutto il continente africano attraverso il Team Europe per rafforzare i sistemi sanitari, idrici e igienico-sanitari dei paesi destinatari, ma anche in Asia, nel Pacifico, in Medioriente, in America Latina e nei Caraibi. L'8 maggio 2020 l'Unione istituisce un ponte aereo umanitario per trasportare operatori umanitari e dotazioni di emergenza in alcune delle aree più critiche del mondo⁴⁷. Altri milioni di euro sono stati destinati alle comunità locali di rifugiati siriani in Giordania e Libano e ai rohingya. Inoltre, ha contribuito per 3,3 miliardi di euro a sostenere i Paesi dei Balcani non facenti parte dell'Ue, come si può vedere nell'infografica 14.

⁴⁷ Tra i paesi beneficiari del sostegno figurano l'Afghanistan, il Burkina Faso, la Guinea-Bissau, Haiti, l'Iran, l'Iraq, il Perù, la Repubblica centrafricana, la Repubblica democratica del Congo, la Somalia, il Sudan, il Sud Sudan, il Venezuela e lo Yemen, per un totale di oltre 1200 tonnellate di attrezzature mediche e 1500 operatori medici e umanitari.

Figura 14: Gli aiuti ai Balcani occidentali da parte dell'Unione Europea



Fonte: Sito del Consiglio europeo

Le norme dell'Ue in materia di aiuti di stato sono state modificate per consentire agli Stati membri di agire in modo rapido ed efficace per sostenere i cittadini e le imprese. La BEI ha mobilitato 8 miliardi di euro, per permettere alle banche di fornire liquidità ad almeno 100.000 PMI, ed ha creato un fondo di garanzia da 25 miliardi di euro che punta a mobilitarne 200, per sostenere l'economia. È stata denominata "cassa integrazione europea" il nuovo strumento della Commissione SURE dal valore di 100 miliardi di euro, per aiutare tutti i nuovi disoccupati a causa della cessazione delle attività a causa della pandemia. È stata resa possibile l'interoperabilità tra i sistemi di tracciamento nazionali in Germania, Irlanda e Italia attraverso un portale comunitario, garantendo la tutela dei dati e della vita privata. La Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) stanno lavorando con i partner internazionali del G7 e della NATO al Rapid Alert System istituito nel marzo 2019, che è un approccio fondamentale alla lotta contro la disinformazione approvato dal Consiglio Europeo ancora nel 2018.

Un'altra misura molto importante a disposizione degli Stati membri sarebbe il Meccanismo europeo di stabilità MES, che ad oggi non è stato ancora attivato per fare fronte all'epidemia. Il MES è guidato da un consiglio dei governatori composto dai 19 ministri delle finanze dell'eurozona, ha un capitale sottoscritto di 704,8 miliardi e l'Italia, oltre alla Germania e alla Francia, hanno potere di veto nel consiglio. La funzione fondamentale del MES è concedere assistenza ai paesi dell'eurozona che hanno temporanee difficoltà nel finanziarsi sul mercato sotto precise condizioni che possono variare in base allo strumento usato. L'8 maggio l'Eurogruppo ha raggiunto un accordo per la definizione di una nuova linea di credito all'interno del MES chiamata "Pandemic crisis support" per un ammontare di 240 miliardi di euro, in cui ogni Stato può richiedere prestiti per un totale del 2% del PIL del 2019 (per l'Italia sono 36 miliardi circa). I fondi possono essere richiesti dal giugno 2020 sino al 31 dicembre 2022 e restituiti entro 10 anni. È una linea di credito particolarmente vantaggiosa, perché il tasso corrisponde a circa lo 0,1%. L'unica condizione per accedere al MES è che il paese richiedente usi i soldi per spese dirette e indirette sanitarie legate alla crisi del covid-19. Il fatto che l'utilizzo del MES sia un vantaggio o uno svantaggio per i Paesi membri, dipende da quanto pagano gli interessi sui titoli di stato decennali. Per l'Italia questo tasso corrisponde a poco meno del 2%, quindi l'utilizzo del MES al posto di questi, per una cifra di 36 miliardi come previsto per l'Italia, farebbe risparmiare alcune centinaia di milioni di euro, una cifra non enorme ma che all'Italia sicuramente fa comodo in un'emergenza pandemica. Molte critiche invece sono state mosse da parte di alcune forze politiche, poiché vedono nel MES lo stesso approccio che è stato poi utilizzato in Grecia e ha portato all'austerità. Ciò che è avvenuto in Grecia è dovuto al regolamento del fondo, che prevede che lo Stato beneficiario dei fondi sia sottoposto ad una sorveglianza rafforzata, cioè un programma di vigilanza che può portare la Commissione europea a chiedere un programma di aggiustamento macroeconomico (questa sorveglianza può tuttavia essere applicata in ogni momento, qualora un Paese membro sia in grave dissesto finanziario). Tuttavia, il 7 maggio 2020 il commissario per l'economia Paolo Gentiloni ha annunciato che la Commissione non applicherà la sorveglianza rafforzata se utilizzato per rispondere alla crisi del Covid-19, e l'unica condizione che viene richiesta ai Paesi è di usare le spese per il finanziamento della sanità (e ovviamente saranno fatti dei controlli per vedere se questi soldi saranno spesi in ambito sanitario o meno). Nonostante i vantaggi, solo Cipro

ne ha fatto richiesta, facendo abbassare dello 0,2% il tasso sui suoi titoli di stato decennali. Anche perché nel frattempo l'Unione ha deciso di muoversi in maniera ancora più incisiva. Tra tutte queste misure intraprese contro la pandemia e per il futuro dell'Unione, quella che è stata più discussa, ripensata e sarà ricordata in futuro sarà il Next Generation EU.

“Ci si è accorti presto che l'unico modo per affrontare la pandemia era quello di compiere un significativo salto in avanti in termini di solidarietà e di integrazione, mettere da parte egoismi nazionali, vecchi preconcetti, unire le forze e mettere in campo uno sforzo straordinario, strumenti inediti mai visti prima. Ma riuscire a compiere questo salto non era scontato. Inizialmente molti osservatori erano convinti che sarebbe stato impossibile mettere d'accordo tutti i 27 paesi dell'UE sulle soluzioni da mettere in campo e che la pandemia avrebbe finito per mettere a repentaglio l'esistenza stessa dell'Unione, provocando profonde rotture. Di fronte alla paura e alla devastazione, la tentazione di chiudersi nei propri confini nazionali poteva, in effetti, essere più forte dello slancio solidale, della voglia di unirsi e combattere insieme. Ma non è stato così.” scrive Irene Tinagli, Presidente della Commissione Affari economici e monetari del Parlamento europeo.

Il Next Generation EU, in Italia conosciuto inopportuno come Recovery Fund, è il fondo per la ripresa europea, nato su una proposta fatta da Francia e Germania e tramutatosi in un accordo raggiunto al termine delle varie riunioni del Consiglio Europeo durante l'estate del 2020. Questo strumento europeo di emergenza ha il valore di 750 miliardi di euro (il 5% del PIL comunitario), e si compone di 390 miliardi a fondo perduto (i cosiddetti grants) e 360 miliardi di prestiti. Questi ultimi si possono considerare come finanziamenti agevolati a lungo termine con interessi pari allo zero essendo il rating dell'Unione europea pari ad AAA (un rating maggiore rispetto a quelli della maggior parte dei Paesi Ue), interessi che non hanno pari sul mercato e simili al MES. L'Ue ha intenzione di indebitarsi dal 2021 al 2026 attraverso una riforma delle risorse proprie che è ancora tutta da definire ma che punta ad innalzare temporaneamente il massimale delle risorse proprie al 2% del RNL. Alcuni esempi di risorse proprie sono una web tax, una tassa sulle transizioni finanziarie (Tobin tax), proventi per l'emissione di ETS, una carbon border tax, una plastic tax, ma bisognerà aspettare i prossimi mesi per vedere su quali di esse punteranno la Commissione e il Parlamento, anche in base alle possibili contromisure che le altre potenze economiche e le multinazionali potrebbero prendere. Dunque NGEU non pesa sui bilanci degli Stati membri o sul loro debito pubblico, perché i fondi vengono raccolti in modo autonomo dalla Commissione europea. Solo i prestiti che vengono forniti agli Stati andranno ripagati con gli interessi, che come abbiamo visto sono molto bassi, dal 2028 al 2058. Gli Stati dovranno impegnare le risorse del Next Generation EU entro il 2023 e spenderle entro il 2026. Sommando le risorse già stanziato durante la primavera per affrontare la prima ondata da coronavirus⁴⁸, escludendo l'intervento della BCE, la nuova proposta porta la risposta economica delle istituzioni europee a 1,29 trilioni di euro.

Per la prima volta nella sua storia l'Ue si dota di uno strumento comune di gestione del debito, e non per finanziare progetti comunitari, ma per conto degli Stati. I periodi di

⁴⁸ 100 miliardi del SURE, 200 miliardi i prestiti alle aziende della BEI, il MES che vale 240 miliardi. Tutti strumenti con i quali, di fronte all'emergenza da Covid-19, l'Unione europea ha superato i limiti delle politiche dell'austerità, consentendo maggior debito pubblico e privato, grazie anche alla sospensione del patto di stabilità e l'intervento della BCE.

tempo di restituzione delle risorse sono molto lunghi infatti proprio per sostenere gli Stati in questa crisi. La proposta degli Stati definiti Frugal Four (cioè i paesi fortemente contrari ad un debito europeo poiché temono che questo vada a loro sfavore, nutrendo forti dubbi nella capacità di risanare il debito dei Paesi mediterranei)⁴⁹ di accorciare il termine per ripagare il debito nazionale verso l'Ue va a svantaggio di quei paesi che sono in una fase pluriennale stagnante in termini di crescita economica e/o che detengono un elevato debito pubblico, come l'Italia. Nonostante la loro proposta non sia passata, i Frugal Four sono riusciti a modificare la ripartizione iniziale del Next Generation EU, suddiviso in 500 miliardi di grants e solo 250 di prestiti, verso un carico maggiore per i Paesi membri e riuscendo ad ottenere uno sconto sui propri contributi al bilancio comunitario. Il rischio di cui sono consapevoli i Frugal Four è che questo debito non venga risanato nel breve termine (2058), ma che si prolunghi a causa di nuovi debiti, diventando permanente come i debiti statali, cambiando la configurazione dell'Unione creando un bilancio federale (la cosiddetta gamba mancante dell'Unione economica monetaria), una speranza per gli Stati dell'Europa meridionale e un boccone amaro per i Frugal Four. Tuttavia, ora come ora, l'indebitamento è una decisione una tantum sulla quale non vi sono intenzioni di prolungamento o permanenza a carico dell'Ue da parte delle istituzioni comunitarie.

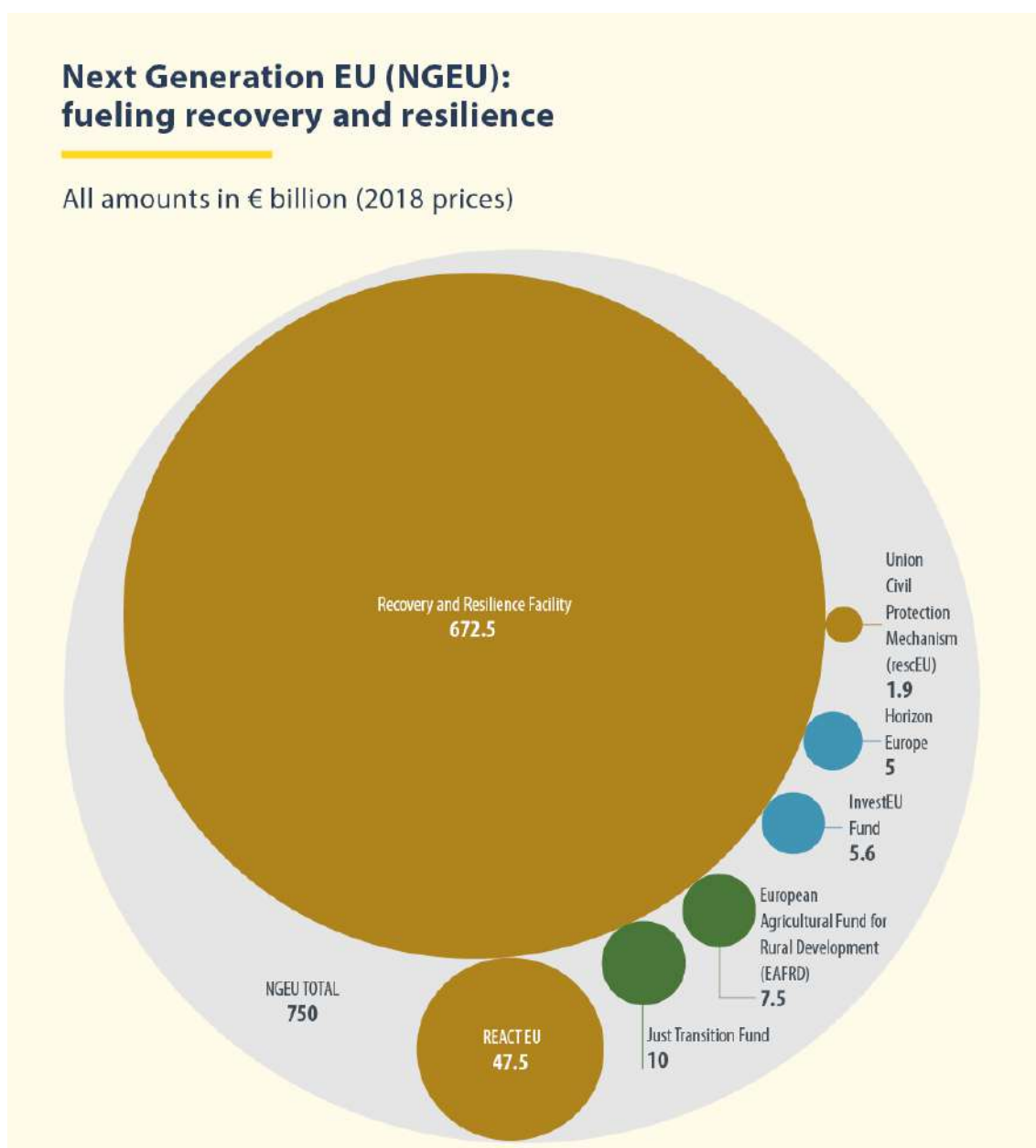
La finalità del Next Generation EU non è attenuare la recessione economica o permettere dei “ristori” per le imprese, ma è rilanciare l'economia europea dei prossimi decenni basandosi sugli investimenti a lungo termine per il digitale e l'ambiente. Le parole chiave del piano sono quindi verde e digitale, garantendo una ripresa equa ed inclusiva per tutti. Il Green deal, rimasto finora come la priorità assoluta per la Politica di Coesione ed un piano, adesso trova finanziamenti consistenti che permettono una maggiore capacità finanziaria e quindi maggiori probabilità di raggiungere l'obiettivo del 2030. La Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha dichiarato nel comunicato stampa del 27 maggio 2020: *"Con il piano per la ripresa trasformiamo l'immane sfida di oggi in possibilità, non soltanto aiutando l'economia a ripartire, ma anche investendo nel nostro futuro: il Green Deal europeo e la digitalizzazione stimoleranno l'occupazione e la crescita, la resilienza delle nostre società e la salubrità dell'ambiente che ci circonda. Il momento dell'Europa è giunto: la nostra determinazione dev'essere all'altezza delle sfide che abbiamo di fronte. Next Generation EU ci permette di dare una risposta ambiziosa."*

Tra i capitoli d'investimento elencati per il Green Deal ci sono: infrastrutture ed edifici (per lo più ristrutturazioni che migliorino l'efficienza energetica), transizione alle fonti rinnovabili di energia (in particolare eolica e fotovoltaica), trasporti e logistica (alcuni target sono l'installazione di un milione di punti di ricarica per i veicoli elettrici, lo stimolo del trasporto ferroviario e una mobilità pulita nelle zone urbane), economia circolare per creare occupazione, rafforzamento del Just Transition Fund (il fondo principale del JTM) per sostenere la riconversione professionale delle imprese. Il piano digitale prevede invece investimenti sia per le reti 5G sia per la connettività, un ruolo più centrale dell'Europa di fronte alle multinazionali della tecnologia e di internet, nei settori dell'intelligenza artificiale e la cybersicurezza per fare fronte alle sfide di Pechino, la costruzione di un'economia basata sui dati per una maggiore innovazione e maggiore occupazione, ed infine una

⁴⁹ Questi sono Austria, Danimarca, Paesi Bassi e Svezia, a cui si può accompagnare la Finlandia.

maggiore cyberresilienza⁵⁰. Chiude il quadro la raccomandazione di una crescita giusta e inclusiva per tutti che preveda strumenti di protezione sociale sia per chi è rimasto indietro durante la crisi sanitaria sia per i posti di lavoro persi a causa della transizione a economie che puntano sull'ecologia e sul digitale. Questi strumenti sono il già citato SURE, un piano per l'alfabetizzazione digitale, i salari minimi equi e anche misure vincolanti di trasparenza delle retribuzioni per tutelare i lavoratori vulnerabili e le donne, il sostegno agli Stati da parte della Commissione per combattere l'evasione fiscale.

Figura 15: La proposta finanziaria del Next Generation EU



Fonte: Commissione Europea

Come si può vedere sopra, dei 750 miliardi lo strumento principale è il Recovery and Resilience Facility, quello che in Italia viene chiamato Recovery Fund, ed è composto dal

⁵⁰ La cyberresilienza è la capacità di un'organizzazione di gestire al meglio la propria attività e di riprendersi rapidamente da qualsiasi tipo di avversità in ambito tecnologico.

totale dei prestiti e da 312,5 miliardi di grants⁵¹. I restanti 77,5 miliardi, assimilabili come investimenti a fondo perduto, sono suddivisi in: React-Eu per 47,5 miliardi, il FEASR per 7,5 miliardi (ma è solo l'8% della sua dotazione prevista dal QFP), 10 miliardi del Just Transition Fund, 5,6 miliardi di InvestEU, 1,9 miliardi di euro per RescEU e infine 5 miliardi di euro per Horizon Europe su un totale di 80,9.

Il Recovery Fund è strutturato su 6 obiettivi, sulla base di quelli del NGEU:

1. transizione verde;
2. trasformazione digitale;
3. crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che includa coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione e politiche per il rafforzamento del mercato unico, in particolare per le PMI;
4. coesione sociale e territoriale;
5. resilienza sanitaria, economica, sociale e istituzionale, per aumentare la capacità di reazione alle crisi e la preparazione alle crisi;
6. politiche per le prossime generazioni, soprattutto indirizzate all'infanzia e ai giovani, ad esempio l'istruzione e le competenze.

Il Recovery Fund, da regolamento, deve destinare almeno il 37% delle risorse alla transizione verde e minimo il 20% alla trasformazione digitale. Importante è il fatto che lo strumento può sostenere solo iniziative che rispettino il principio di “non danno significativo”, elemento caratterizzante per tutti i progetti affinché non nuoccano all'ambiente.

I fondi reperiti da Next Generation EU si incanaleranno in 3 pilastri:

1. Il sostegno agli Stati membri per investimenti e riforme, che avverrà principalmente attraverso un nuovo dispositivo per la ripresa e la resilienza da 560 miliardi di euro (di cui 310 sono grants e 250 sono prestiti), in particolare per quegli Stati colpiti più duramente dalla crisi, che hanno una sfida particolarmente grande e/o hanno più bisogno di aumentare la loro resilienza. Altri strumenti sono 55 miliardi nel biennio 2021-2022 da parte di React-UE, il JTF per 40 miliardi ed il rinforzo del FEASR per 15 miliardi di euro per centrare gli ambiziosi obiettivi delle nuove strategie sulla biodiversità e dal produttore al consumatore;
2. Rilanciare l'economia dell'UE incentivando l'investimento privato attraverso 3 strumenti: un nuovo dispositivo per gli investimenti strategici incorporato nel programma faro d'investimento europeo InvestEU (che da 15 miliardi di euro dovrebbe generarne 150), il potenziamento di InvestEU di 15,3 miliardi di euro per gli investimenti privati ed un nuovo strumento di sostegno alla solvibilità per le

⁵¹ Il 70% dei 312,5 miliardi di grants è calcolato sulla popolazione, dell'inverso del PIL pro capite e del tasso medio di disoccupazione negli anni 2015-2019 rispetto alla media UE. Il restante 30% è calcolato sulla popolazione, dell'inverso del PIL pro capite e, in pari proporzioni, della variazione del PIL reale nel 2020 e della variazione aggregata del PIL reale durante il periodo 2020-2021.

imprese europee economicamente sostenibili che operano nei territori e nei settori più colpiti, che mira a reperire 300 miliardi di euro da una dotazione di 31 miliardi;

3. Trarre insegnamento dalla crisi. Innanzitutto questo insegnamento si sviluppa nella creazione di un'Ue della salute e nel nuovo programma EU4Health con una dotazione di 9,4 miliardi di euro per potenziare la sicurezza sanitaria e la preparazione a future crisi sanitarie, il potenziamento di Horizon Europe per un totale di 94,4 miliardi di euro, il rinforzo di 2 miliardi al meccanismo comunitario di protezione civile RescEU, la dotazione supplementare di 16,5 miliardi all'assistenza umanitaria e sostegno ai partner esterni, il potenziamento degli altri programmi e strumenti Ue per orientare tutte le risorse verso le nuove priorità strategiche e per aumentare la flessibilità e reattività del bilancio Ue 2021-2027.

Nel comunicato stampa viene anche scritto che *“La ripresa deve imprescindibilmente basarsi sui diritti fondamentali e sul totale rispetto dello stato di diritto. Qualsiasi misura d'emergenza dev'essere limitata nel tempo e rigorosamente proporzionata alla situazione. La Commissione includerà la valutazione nella prima relazione prevista nell'ambito del meccanismo per lo stato di diritto”*, una frase che è mirata principalmente a Ungheria e Polonia (ma in futuro per tutti gli Stati membri), fortemente criticate negli ultimi anni per erodere lo stato di diritto nazionale. Nel novembre 2020 questi paesi hanno deciso di porre il veto al futuro Quadro Finanziario Pluriennale discusso a dicembre, veto tolto quando gli Stati hanno concordato sul fatto che il meccanismo che vincola il rispetto dello Stato di diritto all'erogazione di risorse comunitarie si lega solo ai fondi erogati dal 2021 in poi, escludendo le risorse della programmazione 2014-2020 come si può leggere dettagliatamente nel capitolo quarto.

Gli investimenti del Next Generation EU vengono forniti ai Paesi membri in cambio dell'attuazione di riforme chieste dall'Ue attraverso lo strumento della raccomandazione specifica, oltre al rispetto dei vincoli di destinazione. Per l'Italia le due principali richieste sono la riforma della Pubblica Amministrazione e della giustizia. Stavolta i paletti della Commissione europea sul digitale e sull'ambiente possono aiutare i paesi che necessitano di investimenti pubblici, poiché questi vincoli devono essere rispettati attraverso gli investimenti piuttosto che la spesa corrente (gli investimenti pubblici in Italia sono drasticamente calati negli ultimi vent'anni). I governi degli Stati membri dovranno inviare a Bruxelles i Piani di ripresa e di resilienza (PNRR) entro il 30 aprile 2021. Ursula von der Leyen ha chiarito che i PNRR saranno sottoposti e negoziati con la Commissione, che avrà a disposizione 8 settimane per esaminare e proporre al Consiglio Ecofin l'approvazione del PNRR. L'Ecofin dovrà approvare quindi il piano a maggioranza qualificata entro 4 settimane. Dall'approvazione finale del Piano, i paesi potranno inoltre richiedere un prefinanziamento pari al 13% dell'importo totale che gli spetta per poter cominciare subito ad investire. Nel processo di approvazione la Commissione deve valutare i PNRR attraverso dei specifici criteri:

- pertinenza: esaustività (contribuire a tutti i 6 ambiti prioritari), cambiamenti e riforme (cioè rispondere alle raccomandazioni comunitarie per migliorare le debolezze strutturali del paese), crescita e coesione, sostenibilità (il principio di non causare danni ambientali), transizione verde per raggiungere gli obiettivi ambientali dell'Ue e trasformazione digitale sia economica che sociale;

- efficacia: persistenza (impatto duraturo e di lungo termine) e monitoraggio corretto garantendo una chiara tempistica per l'attuazione;
- efficienza: quindi costi ragionevoli, plausibili e proporzionati all'intervento realizzato, con la previsione di meccanismi anti frode, riciclaggio e corruzione;
- coerenza e complementarità tra le misure.

Il NGEU ha anche al suo interno molteplici meccanismi di controllo sull'efficacia degli investimenti, per garantire un uso virtuoso dei fondi. Questi sono:

- gli Stati membri dovranno utilizzare i fondi in linea con le priorità dell'UE e tener presenti nei PNRR le raccomandazioni fornite dalle istituzioni europee;
- gli Stati membri dovranno debitamente motivare e giustificare il modo in cui i loro piani rispondono alle sfide e priorità così individuate (la modifica del piano di uno Stato membro è possibile se giustificata, valutata dalla Commissione e approvata dal Consiglio);
- gli Stati membri dovranno rispettare le tempistiche e gli obiettivi previsti nel piano per aver garantito l'accesso ai fondi, e dovranno ufficialmente riferire due volte all'anno sui progressi compiuti;
- la Commissione europea è responsabile del monitoraggio dell'attuazione del NGEU e condividerà le informazioni con Parlamento e Consiglio, e si impegna a fornire rapporti annuali sull'attuazione dei PNRR;
- è previsto un sistema integrato di informazione e monitoraggio sull'uso dei fondi e sul raggiungimento degli obiettivi, messo a disposizione dalla Commissione agli Stati membri;
- gli Stati membri dovranno evitare e correggere un disavanzo eccessivo, mantenendo ordine nei conti pubblici e perseguendo un programma di aggiustamento macroeconomico;
- la disponibilità dei fondi è vincolata al rispetto dello stato di diritto e dei valori fondamentali dell'UE.

Concludendo la presentazione del Next Generation EU, dai contenuti emersi è essenziale sottolineare come questo sia solo un piano strategico, al contempo emergenziale e di lungo periodo, per l'intero settennio di programmazione 2021-2027, e non come uno strumento finanziario come così spesso presentato dai media e dai politici nazionali italiani. Nelle bozze del QFP post-2020 del 2019 la Commissione non aveva individuato un framework di politica economica di medio termine di orientamento generale com'è stato Europa 2020 per il decennio che sta terminando. Gli obiettivi dell'ambiente e del digitale erano già stati posti al centro delle priorità sin dal primo discorso della Presidente Ursula von der Leyen, ma non avevano avuto a loro disposizione questa mole di risorse e di strumenti che invece sarebbero mancati se non vi fosse stata l'emergenza sanitaria.

Prima di passare al terzo paragrafo dedicato all'implementazione della programmazione 2014-2020 in Italia, è importante concentrarsi sul ruolo del nostro Paese all'interno del Next Generation EU. Infatti per la definizione dei fondi ha un certo peso la perdita osservata di PIL nel 2020 e la perdita cumulata nel periodo 2020-2021, che ha permesso all'Italia di avere una grossa fetta della componente grants essendo uno dei paesi più colpiti dalla pandemia. Per quanto riguarda i prestiti, c'è un tetto per i paesi che hanno avuto una perdita del PIL pari o inferiore al 6,8%, ma l'Italia è sopra questa cifra, ottenendo più prestiti rispetto al tetto previsto. La quota dell'Italia è 209 miliardi su 750⁵², cioè il 27,8% dell'Ue, ripartiti in 81,4 miliardi in sussidi (di cui circa 65 miliardi nel Recovery Fund), pari al 22,6% dei grants, e 127,4 miliardi in prestiti, il 32,6% sui prestiti del Recovery fund. Il 70% di queste risorse sarà destinato a progetti 2021-2022⁵³, il restante 30% ad impegni relativi al 2023. Questi numeri sono particolarmente stupefacenti, considerando come l'Italia abbia un PIL pari al 13% dell'Unione. Per dare un'idea comparativa, i Fondi Strutturali a disposizione dell'Italia per il periodo 2021-2027 dovrebbero ammontare a circa 43 miliardi di euro, in sette anni. Per questo si può affermare come con il Next Generation EU l'Unione scommetta sull'Italia, in modo che essa riesca a uscire dalla condizione non solo di alto debito, ma anche dalla bassa crescita, le quali mettono a rischio la stabilità finanziaria dell'Italia, dell'intera Eurozona e non solo.

Come visto in precedenza, il PNRR deve essere inviato alla Commissione europea entro il 30 aprile 2021. Al momento la bozza del PNRR disponibile per la visione è unicamente quella predisposta il 12 gennaio 2021 dal Governo Conte II, decaduto il 13 febbraio 2021 e sostituito dal Governo Draghi. Mario Draghi, ex presidente della BCE, ha dichiarato di voler modificare il PNRR precedente, senza tuttavia fornire elementi per poterne coglierne gli indirizzi e i criteri da lui perseguiti. Tuttavia si ritiene molto utile analizzare il PNRR predisposto dal governo precedente, perché nonostante esso sia generale e meno concreto rispetto a quello che sarà definitivo, può mostrare le linee di indirizzo e gli obiettivi, che si presume rimarranno invariati, eccetto alcuni discostamenti su bilancio, variazioni di priorità tra le componenti delle missioni e sistema di rete della governance. Le 6 missioni in cui è suddiviso il PNRR del governo Conte II sono:

1. digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (46,2 miliardi), suddivisa in tre componenti: digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella Pubblica Amministrazione (11,6 miliardi, comprende anche l'utilizzo dei big data e l'innovazione organizzativa della giustizia, andando a rispondere alle raccomandazioni suggerite dalla Commissione europea); digitalizzazione, ricerca e sviluppo e innovazione del sistema produttivo (con una dotazione di circa 26,6 miliardi, comprendente la realizzazione della banda larga, il monitoraggio satellitare, il 5G, il pacchetto Transizione 4.0); turismo e cultura per 8 miliardi (con programmi di turismo lento, formazione turistica, infrastrutture antisismiche, il piano nazionale borghi);

⁵² Di questi, 193 miliardi provengono dal Recovery Fund, 13,5 miliardi da ReactEU e il restante da altri programmi.

⁵³ I soldi del NGEU potranno anche essere utilizzati per finanziare progetti già esistenti, se iniziati dopo il 1° febbraio 2021.

2. rivoluzione verde e transizione ecologica (69 miliardi), i cui finanziamenti ingenti vengono spartiti in quattro componenti: impresa verde ed economia circolare per 7 miliardi (comprendente la strategia nazionale sull'economia circolare, la revisione del sistema di fiscalità verde, l'agricoltura sostenibile, la valorizzazione del ciclo integrato dei rifiuti); energia rinnovabile, idrogeno e mobilità locale sostenibile che potrà contare su 18,2 miliardi (potenziamento delle reti di infrastrutture, semplificazioni delle procedure, decarbonizzazione dell'ex ILVA di Taranto, produzione di acciaio verde, R&S in idrogeno, rinnovo mezzi pubblici); efficienza energetica e riqualificazione degli edifici (29,5 miliardi per la messa in sicurezza del patrimonio edilizio pubblico e l'estensione del superbonus al 110% per l'efficientamento energetico, realizzazione di distretti energetici intelligenti anche in materia di cybersecurity e infrastrutture militari), tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica con una dotazione di 15 miliardi (riduzione della dispersione delle acque, gestione integrata dei bacini idrografici, contrastare il dissesto idrogeologico, innovazione del sistema di monitoraggio ed un programma di forestazione urbana);
3. infrastrutture per una mobilità sostenibile (32 miliardi), che prevede principalmente i due cluster ferroviario/autostradale (28,3 miliardi per l'alta velocità ferroviaria, upgrade delle infrastrutture, adeguamento ferrovie, monitoraggio digitale per le strade, viadotti e ponti) e l'intermodalità e logistica integrata (3,7 miliardi, principalmente destinati ai porti, ma anche la digitalizzazione aeroportuale attraverso sistemi di intelligenza artificiale);
4. istruzione e ricerca (28,5 miliardi), che prevede piani di potenziamento delle competenze e diritto allo studio (16,7 miliardi per l'accesso all'istruzione, il Piano Asili Nido, il contrasto all'abbandono scolastico, l'innovazione scolastica attraverso una didattica digitale integrata e potenziamento delle competenze multilinguistiche e STEM, risanamento strutturale, riforma degli istituti tecnici professionali e orientamento tra scuola e università) e la ricerca indirizzata all'impresa (11,8 miliardi per dottorati sulle prime due missioni, potenziamento delle strutture di R&S, fondi per l'edilizia, partenariati tra università, centri di ricerca ed imprese, oltre che il finanziamento a giovani ricercatori);
5. inclusione e sociale (27,6 miliardi), missione articolata in tre componenti: politiche per il lavoro (12,6 miliardi, per il servizio civile universale, fiscalità di vantaggio per il lavoro al sud, giovani e donne, un piano sulle nuove competenze, sostegno all'imprenditoria femminile e politiche di sostegno al lavoro e alla formazione), 10,8 miliardi per infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore (servizi socio-assistenziali, disabilità e marginalità, rigenerazione urbana, housing sociale, sostegno alle periferie ed al mondo dello sport), ed infine interventi speciali di coesione territoriale (con 4,2 miliardi per la strategia nazionale aree interne, il Piano Sud 2030, il sostegno alle aree colpite dai terremoti, il sostegno ai contesti urbani marginalizzati al Sud, la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie);
6. salute (19,7 miliardi), suddiviso in due cluster: assistenza di prossimità e telemedicina, a cui sono destinati 7,9 miliardi (destinati a progetti di assistenza

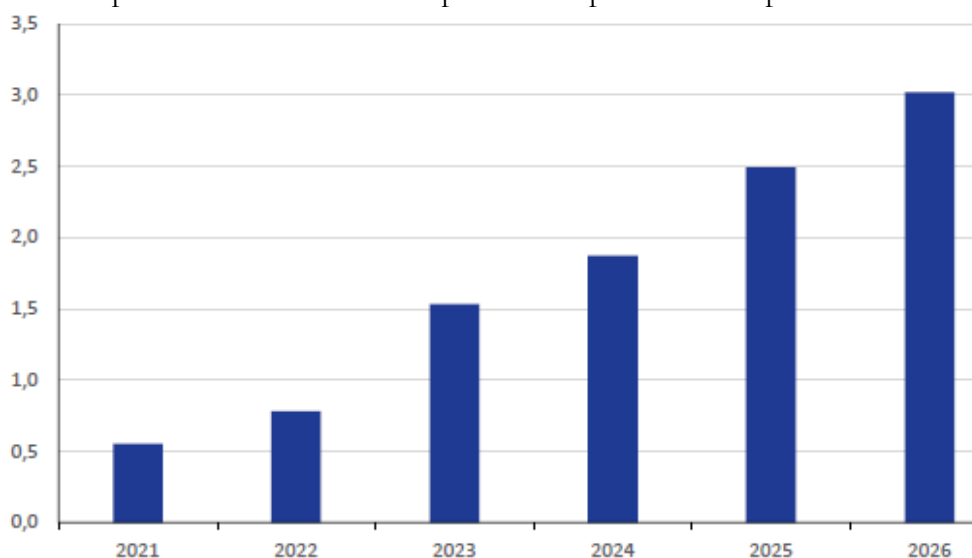
domiciliare, cure intermedie, comunità, orientamento della sanità pubblica verso i danni provocati dai cattivi ecosistemi) e 11,8 miliardi per l'innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria (ammodernamento parco tecnologico ospedaliero, fascicolo elettronico, ricerca biomedica, ecosistema innovativo della salute, sviluppo delle competenze professionali, digitali e manageriali dei professionisti in sanità).

Alle 6 missioni, il PNRR individua tre priorità trasversali per garantire un approccio integrato in tutte le missioni. Le tre priorità trasversali rappresentano i tre divari attualmente esistenti: quello di genere, quello generazione e quello territoriale. Queste sono:

1. Parità di genere: realizzare una piena emancipazione economica e sociale della donna mettendo la parità di genere come criterio di valutazione di tutti i progetti e promuovendo una strategia integrata di riforme, istruzione e investimenti in infrastrutture sociali e servizi di supporto;
2. Giovani: garantire la piena partecipazione dei giovani alla vita culturale, economica e sociale del Paese, innanzitutto investendo sul loro futuro in termini di istruzione e ricerca e intervenendo con politiche atte a incrementare il livello di occupazione giovanile nel breve e nel lungo periodo.
3. Sud e riequilibrio territoriale: ridurre i divari territoriali e liberare il potenziale inespresso di sviluppo del Mezzogiorno, massimizzando nelle Linee di intervento di ciascuna Missione i progetti volti al perseguimento dell'obiettivo, che vale anche come criterio prioritario di allocazione territoriale degli interventi.

Evidenziando ancora una volta come quanto analizzato corrisponda ad una sintesi del PNRR del 12 gennaio 2021 e quindi soggetto a revisione futura da parte del Governo Draghi, si può notare nel Grafico 8 come questo inciderà sul PIL italiano.

Grafico 8: Impatto del PNRR sul PIL spostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

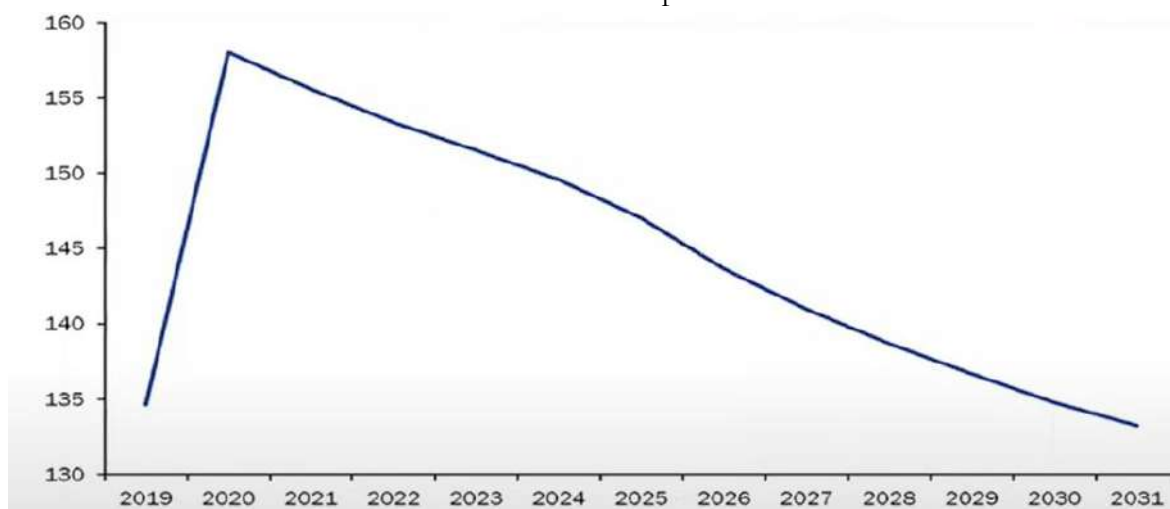


Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza (bozza 12 gennaio 2021)

L'impatto del PNRR sull'economia italiana è dovuto ai tantissimi investimenti pubblici che saranno progettati e realizzati nell'arco di pochissimi anni. Ciò è essenziale, poiché il moltiplicatore degli investimenti pubblici è maggiore di quello degli incentivi, cioè un euro di spesa pubblica destinato agli investimenti provoca un aumento del Pil maggiore rispetto a un euro speso per incentivi (nonostante gli incentivi possano avere un effetto maggiore sul breve termine). Questo è vero però a determinate condizioni, e la principale è che vi sia un'attuazione efficiente ed efficace di questi investimenti, oltre ad un continuo monitoraggio per garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati dai progetti.

Gli investimenti pubblici sono diminuiti del 18,9% nel periodo 2010-2019 (Articolo di Nicola Barone sul Sole 24 Ore del 02/09/2020). L'assenza di adeguati investimenti, in concomitanza con la loro mala gestione, negli ultimi anni in Italia ha gravato molto sull'economia italiana in cerca di una crescita dalla crisi economica. Difatti l'Italia dal 2008 ha visto una lenta e timida ripresa dalla crisi, e mai sostanziosa. Inoltre, ad oggi l'Italia ha più di 2600 miliardi di debito pubblico. Nel 2021 l'Italia aumenterà la cifra di debito in rapporto al PIL fino al 160% secondo i dati del FMI, dovuto sia alla grande contrazione del PIL a causa della pandemia sia all'indebitamento per le misure prese. Ciò è normale vista la crisi pandemica, ma ciò che è sorprendente è che si prevede che questo rapporto tornerà ai livelli del 2019 solamente nel 2030.

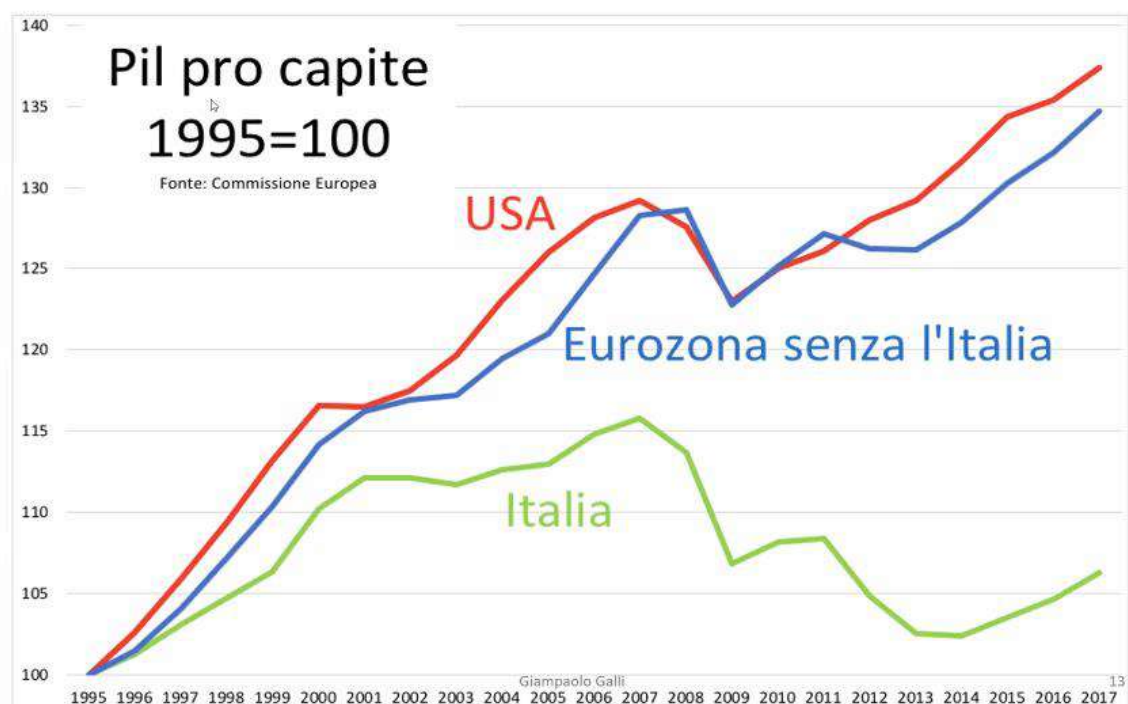
Grafico 9: Sentiero programmatico del rapporto debito/Pil al 2026 ed estrapolazione al 2031 mantenendo invariato il saldo primario strutturale del 2026



Fonte: Ministero economia e finanza

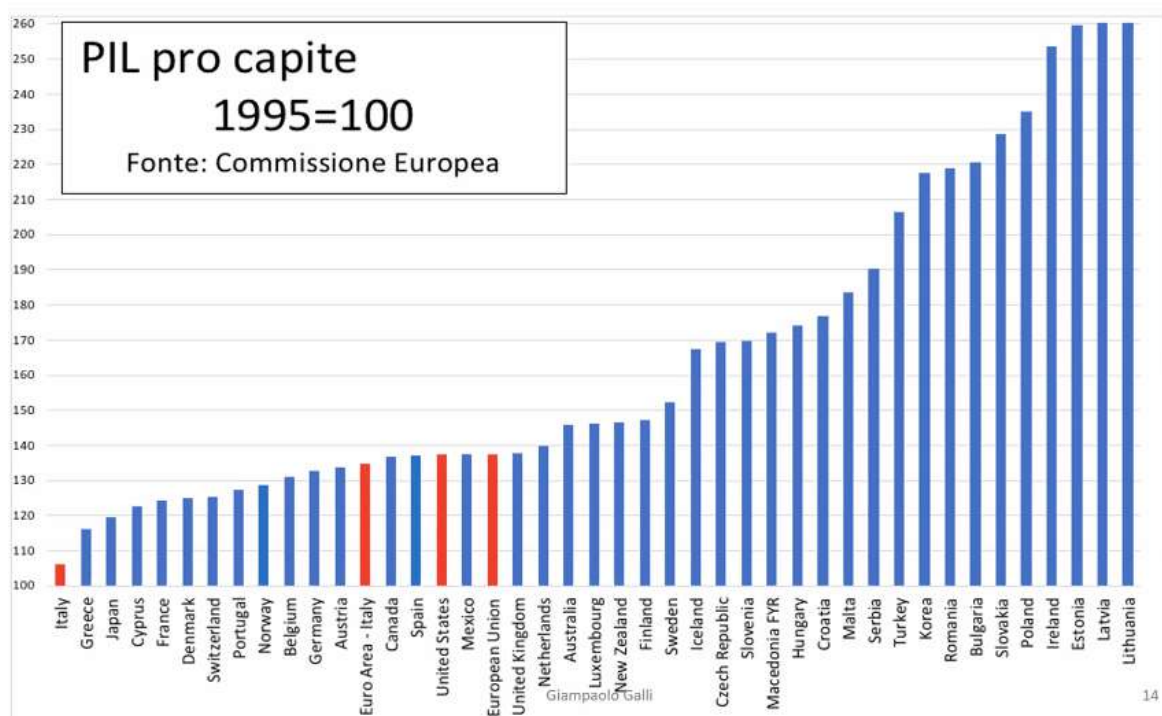
I grafici seguenti mostrano come l'Italia sia in un periodo di stagnazione da ormai un quarto di secolo.

Grafico 10: L'andamento del PIL pro capite italiano dal 1995



Fonte: Giampaolo Galli

Grafico 11: L'aumento del PIL pro capite nei paesi considerati avanzati dal FMI dal 1995



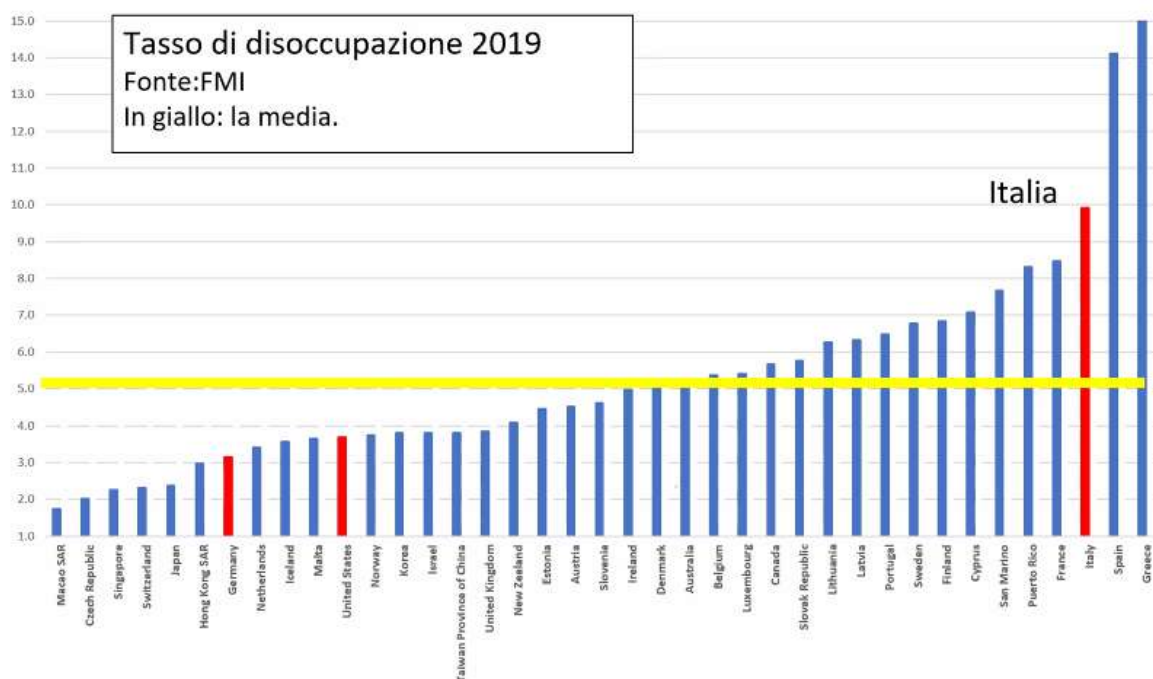
Fonte: Giampaolo Galli

Dal '95 ad oggi il PIL pro capite italiano è cresciuto di pochissimo rispetto all'Eurozona al netto dell'Italia (che sarebbe così pari agli Stati Uniti), e si può notare che è sempre cresciuta con un tasso inferiore rispetto agli USA nei periodi di crescita. Nel 2019 il PIL pro capite italiano era agli stessi livelli di quelli del 2009, dalla cui crisi non si è più ripreso.

Nel mondo, tra i paesi avanzati, l'Italia è ultima per PIL pro-capite, dietro la Grecia. L'aumento maggiore l'hanno avuto i paesi dell'Est Europa entrati da poco nell'Ue, oppure i paesi emergenti come la Turchia e l'Irlanda. Nel mondo, i pochi paesi con un aumento quasi nullo del PIL pro-capite e peggiori dell'Italia sono tutti paesi che hanno avuto qualche grave disastro economico o un conflitto armato: Siria, Libia, Venezuela, Haiti. Questi paesi hanno avuto una caduta enorme del PIL, mentre l'Italia è in una fase stagnante, e non è inverosimile dichiarare il nostro come il paese malato d'Europa e il più arretrato tra i paesi avanzati nel mondo.

Tra le cause di questa stagnazione, la principale probabilmente è legata al mondo del lavoro. Siamo il terzultimo paese europeo come tasso di disoccupazione, dietro a Spagna e Grecia. Siamo esattamente al doppio rispetto alla media del 5%, la cifra di disoccupazione considerata ottimale per un'economia sana.

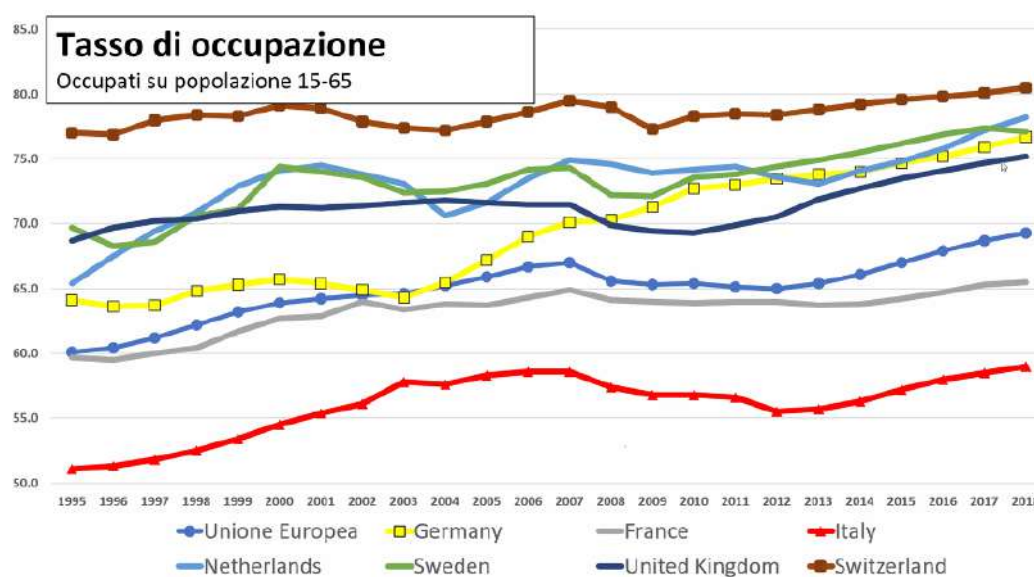
Grafico 12: Tasso di disoccupazione dei paesi considerati avanzati



Fonte: Fondo Monetario Internazionale

Ma più che la disoccupazione, ciò che conta veramente è l'occupazione.

Grafico 13: Tasso di occupazione sul totale della popolazione



Fonte: Fondo Monetario Internazionale

Dal '95 ad oggi l'Italia ha fatto passi avanti di 9 punti circa, nonostante l'economia non sia cresciuta di molto. Questo aumento è dovuto principalmente all'occupazione femminile, come si è visto quando si è parlato degli obiettivi di Europa 2020. Il Grafico 13 da una parte rappresenta un elemento di ottimismo: siamo cresciuti molto, riducendo il gap con altri Paesi, non quanto la Germania e i Paesi Bassi ma certo con un tasso maggiore di Francia, Gran Bretagna e Svizzera (a cui quest'ultima tuttavia bisogna ammettere che, se fossero tolti gli studenti, il tasso occupazionale sarebbe vicino al 100%) ed in media con l'Unione europea. D'altra parte abbiamo ancora una notevole distanza dagli altri paesi.

Da questi grafici (da cui sono assenti altri Paesi molto indietro come la Spagna, con circa il 60% degli occupati, e la Grecia, che essendo sotto il 55% porta l'Italia ad essere penultima nell'Ue per tasso di occupazione) si può notare la grande assenza di quelle persone definite Neet, cioè che non lavorano e che non cercano un'occupazione. In Italia i Neet sono 2,1 milioni di persone nella fascia di età dai 15 ai 29 anni, pari al 23,4% dei giovani italiani. Questo dato era sotto il 20% prima della crisi economica del 2008, e mentre in Europa diminuiva dal 14,8% al 12,9% nel corso del decennio, in Italia aumentava. Siamo il primo paese per Neet in Europa, la Grecia ne ha il 19,5%. Nelle regioni del Meridione i Neet arrivano a tassi del 36 e 38%, mentre nel Nord-est questi sono intorno al 14%. Se estendiamo la fascia di età fino a 39 anni, questo numero sale a quasi 3 milioni, circa il 7,5% di tutta la popolazione italiana in età di lavoro (che sono 38,5 milioni di persone).

Questo vuol dire che l'Italia ha le possibilità per fare un salto simile a quello della Germania attraverso le riforme che ci chiede l'Unione europea: pubblica amministrazione, giustizia, investimenti pubblici, un piano per il Sud, banda larga e digitalizzazione. I paesi più avanzati non quella paura che hanno molti economisti, cioè la perdita di posti di lavoro a causa della tecnologia, poiché hanno saputo adattarsi e innovare il mondo del lavoro. La rivoluzione tecnologica è l'unico modo per mantenere sostenibile il nostro sistema di welfare e il debito pubblico. Tra qualche anno l'Italia avrà un rapporto molto basso tra lavoratori e pensionati, che è già sotto il 2:1, e l'innovazione tecnologica porta a maggiore

produttività del lavoro (a meno che non si voglia aprire totalmente il Paese all'immigrazione, come ha fatto la Germania), insieme agli investimenti nel mondo dell'istruzione (la media italiana è molto bassa nei test internazionali). La bassa produttività, secondo il Sole24Ore, è dovuta a: la difficoltà nel fare impresa (anche a causa delle scarse possibilità di accesso al credito, permessi di costruzione e rispetto dei contratti), l'incapacità di stare al passo della globalizzazione attraverso l'innovazione, il basso livello di digitalizzazione, la conduzione familiare delle aziende, la corruzione, l'economia sommersa⁵⁴, l'inefficienza del sistema giudiziario e del settore pubblico, un'alta emigrazione da parte di giovani laureati verso l'estero (e dal Sud al Nord Italia), ritardi sul fronte dell'istruzione professionale, delle politiche attive del lavoro e della formazione continua, scarsa cooperazione tra università e mondo delle imprese, bassi livelli di spesa in R&S.

Ovviamente questi investimenti vanno fatti in parallelo alle riforme già viste, come l'aumento delle performance nella gestione dei fondi europei, specialmente nelle regioni del Sud Italia. Non si può lasciare che queste regioni continuino in questa direzione, poiché il meridione⁵⁵ rappresenta il 34% della popolazione italiana e il 24% del Pil italiano, e quindi se non riparte il Sud probabilmente l'Italia non riuscirà a fare quel salto di innovazione, competitività e produttività necessario per avvicinarsi agli altri paesi europei. Giampaolo Galli sostiene che sia necessario utilizzare di più l'approccio top-down nella gestione dei Fondi SIE: il Governo non dovrebbe solo essere un passaparola verso le Regioni. Come proposto nel primo capitolo, il Governo potrebbe creare una task force di tecnici, ingegneri, economisti ed avvocati per indirizzare le Regioni verso gli investimenti corretti, ma anche medici per quanto riguarda gli investimenti in sanità e molti altri esperti nei vari settori, quindi un comitato di esperti certamente accompagnato da quel processo bottom-up di coinvolgimento delle parti sociali e degli enti locali.

Tutto questo è di gran lunga urgente per lo Stato italiano, visto anche che le risorse del Next Generation EU devono essere impegnate entro il 2023, e come detto da alcuni politici nazionale ed europei, potrebbe essere l'ultima occasione per l'Italia. Per la prima volta da molto tempo, all'Italia la cosa che non mancheranno sono i soldi, ed è quindi ora di progettare e implementare i giusti investimenti. Al posto di utilizzare questi soldi per gli investimenti, si possono spendere questi fondi in molti altri strumenti: micro-bonus fiscali a pioggia, tagli delle tasse, pensionamento anticipato per alcune categorie e altre misure legate alla spesa corrente che comportano un effetto immediato di sollievo dell'economia, ma dalla durata scarsa di qualche anno. Scegliere tra investimenti o spesa corrente significa anche scegliere tra risultati a medio-lungo termine e ricadute immediate, e di conseguenza tra l'accettare la sfida chiesta dall'intera Europa e quindi risollevare l'economia o dare ragione a quei paesi che vedono il nostro paese come inaffidabile, portando legittimi dubbi sull'opportunità di una solidarietà europea che non porta da nessuna parte e dando uno stop definitivo al processo di integrazione europea definendola solo come ghiotto mercato unico e nulla più. Tutta l'Europa è interessata a far sì che l'Italia non affonda, ma come i Frugal Four hanno implicitamente sottinteso, non si può continuare per sempre a salvare i

⁵⁴ Essendo stata tollerata negli anni, l'economia sommersa ha permesso l'esistenza di imprese con una produttività così bassa la cui sopravvivenza dipendeva solo dal fatto di non pagare le tasse.

⁵⁵ Con Meridione s'intendono le attuali regioni: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna.

paesi che non sono in grado di risollevarsi. E se si accompagnerà l'Italia verso l'uscita dell'integrazione europea, non è detto che il processo non si allarghi ad altri paesi in gravi condizioni economiche. Dal riassetto dell'Italia dipende il futuro dell'Europa intera.

Alcune considerazioni vanno fatte intorno al Next Generation EU prima di passare oltre all'applicazione della programmazione 2014-2020 in Italia.

In primo luogo bisogna tenere in considerazione che tutte queste misure straordinarie, inimmaginabili fino a pochi mesi fa, sono state intraprese senza modificare i pilastri dell'Unione europea e le priorità della Commissione al suo insediamento, come il Green Deal per rilanciare in chiave ecologicamente sostenibile l'economia europea ed innovare le politiche presenti da decenni nell'Ue come la Coesione e la PAC.

In secondo luogo, l'Ue nei primi giorni della crisi sarà anche stata prudente ad agire ed intervenire⁵⁶ (anche a causa delle lentezze dovute al rimpallo della discussione tra Commissione e Consiglio), ma quando essa ha deciso di inserirsi, lo ha fatto in maniera sostanziosa e rivoluzionaria per com'era stata abituata a fare la macchina dell'Unione.

Next Generation EU si fonda su due novità politiche molto rilevanti: il riconoscimento dell'esigenza di varare politiche fiscali espansive coordinate a livello europeo e l'implementazione di un autentico piano di emissione di titoli di debito europeo a lunghissima scadenza da parte della Commissione. Al momento si tratta di novità politiche temporanee. Esse, tuttavia, aprono la via a confronti politici per la progressiva introduzione di una autentica "capacità fiscale" per l'UE e per il superamento del Patto di Stabilità e Crescita (da sempre volto a condizionare in senso restrittivo le manovre di bilancio degli Stati Membri). Questo è un altro motivo per cui tutti gli Stati dovrebbero utilizzare al meglio le risorse di NGEU. Solo utilizzandole bene si potrà arrivare, nel tempo, ad approvare forme di mutualizzazione dei debiti sovrani degli Stati, fin qui un autentico tabù.

L'ex presidente della Commissione Ue Romano Prodi, in una intervista a Radio popolare, disse: *"Sì, una svolta decisiva. Io ritengo che sia la seconda fase dell'Europa, quella più faticosa di una costruzione istituzionale. La prima è stata l'Euro, la seconda è questa perché mette attorno all'Euro una struttura di difesa e fa finalmente una politica economica che accompagna la moneta comune"*. Finora, infatti, l'Europa poteva contare principalmente su strumenti monetari, come il quantitative easing, ma mancava una politica di bilancio sostenuta da strumenti finanziari comuni. Ora, l'Europa ha deciso di indebitarsi per finanziare prestiti e sussidi ai Paesi più colpiti dalla pandemia e di creare un sistema di risorse proprie europee indipendenti dai contributi nazionali. Nei prossimi anni vi sarà un'aspra battaglia su questo tema tra le forze politiche in Parlamento europeo, tra Parlamento e Consiglio europeo e tra i Paesi del Nord Europa e i Paesi mediterranei. Il parlamento europeo è certamente l'istituzione che spinge maggiormente verso un cambiamento. Già il Parlamento europeo in un parere del 16 settembre 2020 mantiene la propria posizione sulla necessità di introdurre nel bilancio dell'UE nuove fonti di entrate che coprano almeno i costi relativi al Piano per la ripresa. Il Parlamento chiede anche un calendario vincolante per l'introduzione di queste nuove

⁵⁶ Le Monde il 30 Marzo 2020 ha parlato di "sonnambulismo" delle istituzioni europee per trattenere i tempi di risposta comunitaria alla crisi, e questo ha fatto momentaneamente diminuire l'opinione favorevole che si ha sull'Unione europea in Italia e in altri paesi.

risorse proprie, affinché il finanziamento della ripresa sia reso sostenibile, ad esempio tassando i responsabili dell'inquinamento a livello transfrontaliero e le multinazionali, senza gravare sulla prossima generazione. Nell'autunno del 2020, il Parlamento europeo ha tirato fuori gli artigli: si dice contro il mancato coinvolgimento del Parlamento da parte del Consiglio nelle discussioni relative al prossimo bilancio, e ha detto chiaramente che non voterà a favore di un bilancio insufficiente in termini di investimento e non incentrato sul Green Deal, inoltre deve essere dichiarato l'impegno a istituire nuove risorse proprie dell'Ue (visti i 360 miliardi di prestiti da fornire agli Stati il Parlamento non si accontenterà della sola plastic tax), e chiede che il peso della crisi non ricada sulle generazioni future. Il 10 Novembre i negoziatori del Parlamento e la Presidenza del Consiglio hanno raggiunto un compromesso, tra le altre cose, anche sulle risorse proprie: i costi a medio e lungo termine del rimborso del debito che deriverà dal Recovery Fund non devono andare a scapito di programmi di investimento già esistenti, né devono tradursi in contributi più elevati da parte degli stati membri. Le 2 parti hanno elaborato una tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie: si comincerà nel 2021 con la plastic tax, l'imposizione dal 2023 di una tassa sulle emissioni di carbonio per i prodotti importati⁵⁷, la web tax nel 2024 per smantellare le posizioni di privilegio delle grandi corporation basate sulla rete, che raccolgono fondi in Europa pagando imposte irrisorie. Dal 2026 dovrebbe essere istituita una risorsa propria basata sulla Tobin tax, cioè la tassa sulle transazioni finanziarie e un contributo finanziario legato al settore delle imprese o una nuova base imponibile comune per l'imposta sulle società.

La dimostrazione che il Parlamento europeo ha un'ottica di lungo periodo maggiore rispetto a quella del Consiglio europeo sta anche in un fatto avvenuto a metà novembre 2020: mentre Angela Merkel, alla presidenza del semestre europeo, ed il presidente del Consiglio europeo Charles Michel discutevano con i Frugal Four, Ungheria e Polonia per far approvare il Next Generation EU e il QFP senza ulteriori complicazioni, il Presidente del Parlamento europeo David Sassoli lanciò in un'intervista a Repubblica una proposta fuoritempo: cancellare il debito in mano alla Banca Centrale Europea. *“Lo dico chiaramente: l'Europa deve cancellare i debiti accumulati dai governi per fare fronte alla pandemia, non è accettabile che ricadano sui cittadini e sulle generazioni future”* queste sono alcune delle sue parole, lanciando un tema che sicuramente farà discutere in futuro, facendolo entrare nell'agenda politica delle forze politiche dell'Ue. David Sassoli, conscio del fatto che a situazioni straordinarie si risponde con una politica che abbia la capacità di proposte forti e di scelte coraggiose (infatti nella stessa intervista sostiene come sia necessario riformare i trattati per eliminare il diritto di veto in tutti gli ambiti della politica comunitaria e anche modificare il Mes, per non lasciare congelati 400 miliardi poiché gli Stati non vi vogliono accedere), propone la cancellazione di questi debiti e rendere permanente il debito europeo, creando un “Tesoro

⁵⁷ Della carbon border tax è stata adottata una risoluzione per introdurre meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera il 9 marzo 2021 da parte del Parlamento europeo. Ciò permetterà di introdurre un sistema che equipari il prezzo delle emissioni di carbonio interne ed esterne all'Unione europea, applicando sovrapprezzi alle merci provenienti da Paesi con un'intensità di emissioni maggiore.

Gli scopi sono due: proteggere il mercato europeo dall'importazione di beni e servizi da paesi dove il costo di produzione è minore, a scapito però del rispetto dell'ambiente; allo stesso tempo, incentivare questi territori a ridurre le loro emissioni.

comune dell'Unione monetaria". La BCE attualmente ha a bilancio circa 2.820 miliardi di euro di debito pubblico emesso dai 19 stati dell'Eurozona, di cui quasi 510 miliardi dell'Italia. Sono titoli di stato acquistati nel corso degli anni attraverso il programma monetario noto come "quantitative easing", a cui quest'anno si è aggiunto il Programma di acquisto di emergenza pandemica. Una proposta già arenata dall'attuale governatore della BCE, Christine Lagarde, affermando che la cancellazione dei debiti nell'Eurozona è vietata dai Trattati. Tuttavia resta indiscutibile il fatto che prima di un piano sostanzioso come il Next Generation EU una proposta simile non sarebbe nemmeno mai stata fatta da un'istituzione dell'Unione europea, e questo dimostra come l'Ue stia attraverso una fase di ridefinizione rivoluzionaria. Altre idee inoltre sono state messe nel tavolo: ad esempio gli esperti propongono di utilizzare lo strumento della cooperazione rafforzata per la ricerca biomedica, per le infrastrutture di trasporto, per le tecnologie informatiche, o addirittura istituendo delle agenzie apposite sulla scia dell'European Space Agency e del CERN.

Next Generation EU potrebbe cambiare davvero l'Europa, e non è affatto scontato che produrrà i risultati sperati. Molto dipenderà da come i Paesi membri sapranno utilizzare questa opportunità e dalle politiche economiche che adotteranno di qui ai prossimi anni per allocare le risorse disponibili. Ma la vera sfida della politica europea è nel superamento della vecchia logica contabile. Quella che contrappone gli stati "che danno di più" a quelli "che ricevono eccessivi benefici" dalla partecipazione all'Unione. Il recente studio "*How EU funds tackle economic divide in the European Union*" commissionato dal Parlamento europeo dimostra che è sbagliato fare questo conto basandosi solo sul bilancio, come già visto anche in precedenza, nel quale i contributori netti, cioè quelli che danno più di quanto ricevono in relazione al PIL⁵⁸ sono invogliati spesso a rimarcare. Guardando ai dati dell'integrazione economica, dei commerci, degli investimenti esteri, viene fuori che, se si guarda alla sola contabilità del bilancio, i benefici complessivi dei contributori netti sono superiori a quanto versano.

Nonostante tutto, siamo a un buon punto, ma non è ancora finita. Un paio di punti fermi però si possono individuare: possiamo dire che nel momento più delicato della storia recente dell'Europa, in cui la tentazione di chiudere i confini e disinteressarsi degli altri Stati è stata molto forte, e dopo un primo momento di smarrimento generale, Macron e Merkel hanno deciso di investire il loro capitale politico in un'ulteriore cessione di sovranità verso l'Unione europea. Possiamo dire che le istituzioni europee e la maggior parte dei governi nazionali hanno scelto di dare fiducia ancora una volta all'Italia, l'unico grande paese che dal fondo della ripresa riceverà più soldi di quelli che donerà. Possiamo dire che, come accaduto molte volte negli ultimi anni, il processo di integrazione europea ha avuto bisogno di una crisi per darsi una mossa, e una mossa poi se l'è data, ognuno per la parte che gli compete: i leader nazionali e i ministri dell'eurozona, la Commissione europea, la Banca Centrale europea, il Parlamento europeo, la task force sanitaria, i funzionari delle istituzioni comunitarie e statali, tutti che remavano verso la stessa direzione.

Infine, bisogna considerare la portata rivoluzionaria delle misure intraprese come CRII+ e React-EU, non solo per rispondere alla crisi epidemiologica, ma ha anche dimostrato come

⁵⁸ I contributori netti sono Danimarca, Germania, Austria, Svezia, Paesi Bassi, Italia, Francia, Finlandia, Lussemburgo e Belgio

una riforma profonda dei fondi SIE è possibile, basta volerlo. I fondi europei ci dicono cosa l'Unione Europea vuole essere in futuro. Mai come adesso questa frase è stata così vera.

2.3 L'applicazione in Italia

Poc'anzi s'è visto come l'Italia sia un paese particolare nel contesto europeo. Fa parte del G7, è uno dei 6 paesi fondatori dell'Unione Europea, ma nonostante la sua importanza storica e culturale è sempre stato pensato, sia da parte degli altri Paesi che dagli italiani stessi, come un Paese immobile incapace di affrontare le grandi sfide strutturali dei nostri tempi, un Paese inefficiente, spendaccione e che approfitta dell'appartenenza all'eurozona per non affrontare la questione del debito pubblico, un Paese poco incline al cambiamento, con grandi conoscenze tecniche legate al mondo industriale e culturale ma poco supportate dall'ente pubblico che non riesce ad affrontare la mala gestione dei fondi pubblici ed il divario tecnologico con gli altri grandi paesi.

Andando oltre i pregiudizi, si prova ora a fare il punto della situazione per quanto riguarda la posizione dell'Italia in Europa, ed in particolare come l'Italia stia rispondendo alle sfide della strategia Europa 2020 e come stia mettendo in pratica la programmazione 2014-2020, almeno fino allo scoppio dell'epidemia da Covid-19.

Gli obiettivi di Europa 2020 per l'Italia sono:

- 1) Occupazione: innalzamento del tasso di occupazione dal 62,9% del 2008 al 67% per le persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni (nell'Ue-27 è dal 69% al 75%);
- 2) Ricerca e innovazione: il 1,53% del PIL nazionale deve essere investito in Ricerca e Sviluppo (per l'Ue è il 3%);
- 3) Cambiamento climatico ed energia: l'Italia non deve raggiungere il traguardo comunitario "20-20-20", ma si potrebbe modificare in "13-17-10,3", cioè ridurre del 13% le emissioni dei gas a effetto serra, portare al 17% la quota delle fonti di energia rinnovabile e aumentare l'efficienza energetica almeno del 10,3%;
- 4) Istruzione: il tasso di abbandono scolastico deve essere al di sotto del 16% rispetto al 19,6%, dato del 2008 (l'Ue ha come target il 10%, da un tasso del 2008 del 15%), e almeno il 26% dei giovani di età compresa tra 30 e 34 anni deve essere laureato (in Europa l'obiettivo è il 40%);
- 5) Lotta contro la povertà: almeno 2 milioni e 200 mila (su un totale europeo di 20 milioni) di persone in meno devono essere a rischio povertà ed esclusione sociale. Nel 2008 queste persone erano 15 milioni e 82 mila, l'obiettivo è quindi ridurre questo valore del 14,6%.

Come si colloca l'Italia in questi obiettivi?

Bene per quanto riguarda il terzo e quarto obiettivo, cioè in ambito energetico e scolastico, i target sono stati ampiamente raggiunti: le emissioni di gas a effetto serra sono state ridotte del 19% già nel 2016, le fonti di energia rinnovabile rappresentano il 18% nel 2019,

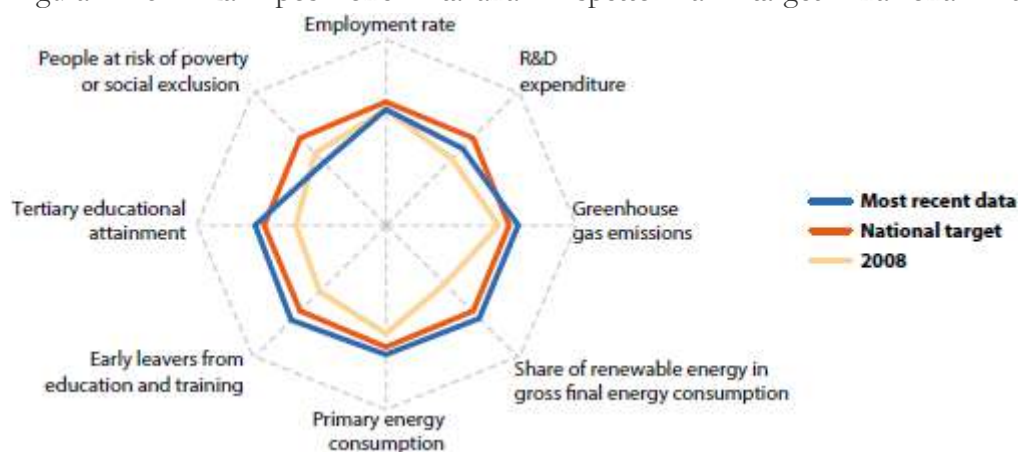
L'efficienza energetica è stata aumentata di oltre il 16% nel 2018, il tasso di abbandono scolastico nel 2019 era del 13,5% (11,5% quello femminile e 15,4% quello maschile) ed infine l'obiettivo universitario è stato raggiunto già nel 2016 (nel 2019 questo arrivava al 27,6%, la media tra il 33,8% di laureate e il 21,6% di laureati maschi, confermando il dato europeo che il genere femminile è più avanti rispetto a quello maschile, nonostante l'Italia sia penultima nell'Ue in questo dato, seguita dalla Romania).

Al contrario, gli obiettivi occupazionale e sociale sono molto arretrati. Come visto nel paragrafo precedente, l'occupazione italiana è tra le più basse dell'Ue (penultima dopo quella greca), raggiungendo solo il 63,5% della popolazione. Di questo, il 73,4% è maschile, un dato che partiva dal 75,7% del 2007, ha avuto un calo drastico nel biennio 2013-14 al 69,7% e da lì in poi in lieve crescita, mentre il dato femminile è 53,8%, in costante crescita (seppur timida e vergognosa rispetto alla partecipazione femminile nel mondo del lavoro in Europa pari al 67%), se si pensa che nel 1998 era il 39,9% ed è rimasto stabile intorno al 50% durante gli effetti della crisi economica. Per quanto riguarda la lotta contro la povertà i dati sono ancora peggio, poiché a causa della crisi il tasso di povertà ha raggiunto il 30% nel 2016 (era del 25,5% nel 2008, ma questo dato è in linea con la media europea), e nel 2018 questo è calato al 27,3%. Considerando che dal 2016 vi è stato un forte calo, nel 2019 i dati mostrano ancora 300.000 persone a rischio di povertà in più rispetto al 2008. Come per l'Ue, risulterà impossibile per l'Italia conseguire i risultati prefissati nell'ambito del contrasto all'esclusione sociale.

Per quanto riguarda gli obiettivi in materia di ricerca e sviluppo, solo un con un impegno deciso sarà possibile centrarli nel nostro Paese. Nel 2018 questo si attestava all'1,42% sul Pil, su un target di spesa nazionale in R&S dell'1,53% per il 2020.

Quindi, rispetto all'Unione europea, l'Italia ha avuto diversi trend per quanto riguarda il raggiungimento dei target: mentre nell'Unione sono stati raggiunti o sarebbero stati raggiunti nel 2021 gli obiettivi nei campi occupazionali, energetici/climatici e scolastici, l'Italia ha conseguito solo gli ultimi due di questi, ma ad essi si va aggiungere la R&S che nel continente è ben distante dall'essere raggiunta. E mentre l'Europa intera, Italia compresa, arranca a far uscire più persone dalla situazione di povertà nella quale vivono, il nostro Paese ha un forte deficit occupazionale.

Figura 16: La posizione italiana rispetto ai target nazionali dal 2008



Fonte: Eurostat

Ma come l'Italia ha cercato di far fronte a queste sfide, indipendentemente dal risultato raggiunto? Esiste un documento che illustra gli impegni che lo Stato italiano si è assunto per la gestione dei Fondi SIE nella programmazione 2014-2020: l'Accordo di Partenariato.

L'AdP italiano, adottato dalla Commissione il 29 ottobre 2014, riguarda i 4 Fondi SIE: FESR, FSE, FEAMP e FEASR. L'accordo si concentra sulle seguenti priorità:

- Creazione di un contesto imprenditoriale orientato all'innovazione aumentando gli investimenti privati nell'ambito di ricerca e sviluppo, nonché dell'innovazione, incentivando le start-up, la crescita e la competitività delle piccole e medie imprese;
- Realizzazione di infrastrutture efficienti per la crescita economica, l'occupazione ed una gestione efficiente delle risorse naturali;
- Promozione di una maggiore partecipazione al mercato del lavoro, sostegno all'inclusione sociale e miglioramento della qualità del capitale umano, in particolare aumentando gli sbocchi occupazionali per i gruppi sociali più vulnerabili, accrescendo la qualità dell'istruzione e della formazione, nonché ammodernando e potenziando le istituzioni del mercato del lavoro;
- Supporto alla qualità, efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione riducendo gli oneri amministrativi delle imprese, promuovendo servizi di e-government, garantendo l'efficienza del sistema giudiziario;
- Rafforzamento della capacità degli organismi preposti alla gestione dei programmi dei Fondi, in particolare nelle aree meno sviluppate.

Questi 5 obiettivi devono integrare la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio (attraverso un miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici e delle industrie e un maggior uso delle fonti rinnovabili) e la strategia di sviluppo integrato per le zone urbane e le aree interne. Un forte accento è posto sulla lotta alla disoccupazione giovanile. Almeno il 20 % delle risorse del FSE sarà destinato all'inclusione sociale, come previsto dal regolamento FSE. Il FSE e il FESR inoltre sosterranno l'impegno dell'Italia a migliorare la qualità della pubblica amministrazione mediante riforme strutturali e lo sviluppo delle necessarie capacità istituzionali. Nelle aree meno sviluppate d'Italia, una parte consistente dei Fondi SIE sarà destinata al potenziamento delle infrastrutture, come quelle legate al trasporto ferroviario e marittimo, il sistema idrico e dei rifiuti, l'ammodernamento dei beni culturali.

Per quanto riguarda le aree rurali dell'Italia, il FEASR contribuirà ad accrescere la competitività del settore agricolo, l'uso sostenibile delle risorse naturali, la biodiversità, il contrasto al cambiamento climatico, oltre allo sviluppo equilibrato delle economie e comunità rurali sul territorio. Per conseguire tali obiettivi, gli investimenti saranno rivolti ai progetti con il maggiore impatto in termini di valore aggiunto, riduzione dei costi e innovazione per le aziende agricole e agroindustriali. La maggiore sfida per il FEAMP in Italia è accrescere il potenziale di "crescita blu" del paese traendo vantaggio dalla sua lunga tradizione ed esperienza nel settore. Il FEAMP si concentrerà ad aumentare la competitività del settore ittico e acquicolo, preservando e proteggendo l'ambiente marino, promuovendo un uso efficiente delle risorse naturali, favorendo la mobilità dei lavoratori e

un'occupazione sostenibile nelle aree costiere che vivono di pesca e/o di acquacoltura, facendo investimenti che aumentino l'efficienza energetica nel settore ittico (cioè i pescherecci) e acquicolo e, di conseguenza, in quello della trasformazione ittica.

L'Italia ha scelto di finanziare gli investimenti nell'ambito di tutti gli 11 obiettivi tematici.

Tabella 2: Ripartizione per obiettivo tematico e fondo in milioni di euro

OBIETTIVO TEMATICO	FESR	FSE	TOTALE Fondi strutturali	FEASR	FEAMP	TOTALE Fondi SIE
1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	3.802,5	-	3.802,5	427,1	-	4.229,6
2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	1.639,3	-	1.639,3	272,6	-	1.911,9
3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura	3.738,8	-	3.738,8	4.319,0	218,7	8.276,5
4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	3.378,3	-	3.378,3	439,3	12,7	3.830,3
5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	989,4	-	989,5	1.735,0	-	2.724,5
6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	2.609,9	-	2.609,9	1.954,9	215,5	4.780,3
7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	2.447,0	-	2.447,0	-	-	2.447,0
8. Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori	-	4.785,3	4.785,3	189,0	58,1	5.032,4
9. Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà	1.265,7	2.292,6	3.558,3	712,9	-	4.271,2
10. Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente	898,9	3.020,4	3.919,3	116,7	-	4.036,0
11. Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente	187,6	644,7	832,3	-	-	832,3
Totale Obiettivi Tematici	20.957,5	10.743,0	31.700,5	10.166,5	505,00	42.372,0
Misure discontinue	-	-	-	8,1	-	8,1
Assistenza tecnica	703,1	360,4	1.063,5	270,0	32,3	1.365,8
TOTALE	21.660,6	11.103,4	32.764,0	10.444,6	537,3	43.745,9

Fonte: Accordo di Partenariato italiano 2014-2020, aggiornato a febbraio 2018⁵⁹

La politica regionale per l'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione verrà attuata mediante vari POR e PON, monofondo e plurifondo:

- 12 PON cofinanziati dal FESR e/o dall'FSE: Ricerca e innovazione, Politiche attive per l'occupazione, Inclusione sociale, Istruzione, Imprese e competitività, Reti e mobilità, Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, Città metropolitane, Cultura, Legalità, Governance e capacità istituzionale, Iniziativa PMI⁶⁰.

⁵⁹ La dotazione per l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile ammonta a 567 milioni di euro.

⁶⁰ Il PON Iniziativa PMI è stato aggiunto agli altri PON solamente nel dicembre 2015, ad Accordo di Partenariato già concluso.

Tabella 3: I PON della programmazione 2014-2020

Programma	Regioni	Totale in milioni di euro	Quota FESR	Quota FSE
PON Città Metropolitane	Tutte	1.176,2	891,4	284,8
PON Istruzione	Tutte	3.230,5	2.309,4	921,1
PON Occupazione	Tutte	2.361,5		2.361,5
PON Inclusione	Tutte	1.654,3		1.654,3
PON Governance	Tutte	1.164,6	510,3	657,3
PON Youth European Initiative	Tutte	1.135,6		1.135,6
PON Ricerca e Innovazione	8 del Mezzogiorno	1.852,5	1.445,1	407,4
PON Imprese e Competitività	8 del Mezzogiorno	3.552,0	3.552,0	
PON Infrastrutture e Reti	5 meno sviluppate	2.765,6	2.765,6	
PON Cultura	5 meno sviluppate	736,4	736,4	
PON Legalità	5 meno sviluppate	566,5	390,7	175,8

Fonte: Euro Glocal

Come si può notare, alcuni PON sono destinati solo alle regioni meno sviluppate, o alle regioni meno sviluppate insieme a quelle in transizione, come anche il PON Iniziativa PMI.

- 21 POR, uno per regione (il Trentino Alto-Adige ha un POR per provincia autonoma) generalmente distinti per i due fondi FESR e FSE, con l'eccezione delle regioni Calabria, Molise e Puglia, che disporranno ciascuna di programmi plurifondo, per un totale di 39 POR;
- 23 programmi di sviluppo rurale, cofinanziati dal FEASR, di cui 21 a livello regionale e 2 a livello nazionale;
- 1 programma per gli affari marittimi e la pesca cofinanziato dal FEAMP.

Per quanto riguarda gli interventi nell'ambito della cooperazione territoriale europea (CTE), si ricorda che questa si suddivide in 3 diversi ambiti:

- la cooperazione transfrontaliera fra regioni limitrofe, che mira a promuovere lo sviluppo regionale integrato fra regioni confinanti aventi frontiere marittime e terrestri in due o più Stati membri o fra regioni confinanti in almeno uno Stato membro e un paese terzo sui confini esterni dell'Unione;
- la cooperazione transnazionale su territori transnazionali più estesi, che coinvolge partner nazionali, regionali e locali;
- la cooperazione interregionale che coinvolge tutti i 27 Stati membri dell'Unione Europea e mira a rafforzare l'efficacia della politica di coesione, promuovendo lo scambio di esperienze, l'individuazione e la diffusione di buone prassi.

Le risorse per la CTE a livello comunitario ammontano a 8,95 miliardi, di cui 6,63 per la cooperazione transfrontaliera, 1,82 per la cooperazione transnazionale e 500 milioni per la cooperazione interregionale. In attuazione dell'obiettivo CTE per il periodo di programmazione 2014-2020, l'Italia ha a disposizione risorse per un totale pari a 1.136,8 milioni di euro a prezzi correnti. L'allocazione 2014-2020 comporta un aumento del 16% in termini reali delle risorse disponibili rispetto all'allocazione 2007-2013.

L'Italia partecipa a 19 programmi di CTE:

- 11 di cooperazione transfrontaliera: Italia-Francia Alcotra, Italia-Francia Marittima, Italia-Svizzera, Italia-Austria, Italia-Slovenia, Grecia-Italia, Italia-Malta, Italia-Croazia; di cui 3 programmi di cooperazione transfrontaliera esterna co-finanziati da FESR e IPA (Italia-Albania-Montenegro) e da FESR e ENI (Italia-Tunisia e Mediterranean Sea Basin)⁶¹;
- 4 PO di cooperazione transnazionale: Mediterranean, Adriatic-Ionian, Central Europe, Alpine Space;
- 4 PO di cooperazione interregionale: Urbact III, Interreg Europe, Interact, Espon.

Per la programmazione 2014-2020 italiana sono stati stanziati circa 32,75 miliardi di euro per la politica di coesione (FESR, FSE), compresi 567 milioni per l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovane (raddoppiata da un cofinanziamento equivalente del FSE) e 1,1 miliardo di euro per la cooperazione territoriale. Altri 10,4 miliardi di euro del FEASR sono stati destinati allo sviluppo del settore agricolo e delle aree rurali, mentre 537,3 milioni sono stati assegnati al FEAMP. In totale, comprendendo anche il Programma del Fondo per gli aiuti agli indigenti, il totale contributo comunitario ammonta a 44,5 milioni circa, che con il cofinanziamento nazionale porta il contributo totale a 75,72 miliardi di euro⁶².

Tabella 4: Le risorse per l'Italia nella programmazione 2014-2020

	Contributo totale	Contributo comunitario	Contributo nazionale pubblico	Contributo privati
Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)*	32.649.509.657,00	20.650.352.961,00	11.999.156.696,00	non previsti
Fondo sociale europeo (FSE)*	18.554.564.288,00	10.468.389.895,00	8.086.174.393,00	non previsti
Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)*	20.874.649.621,39	10.444.380.767,00	10.430.268.854,39	non disponibile
Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP)*	978.107.682,00	537.262.559,00	440.845.123,00	non previsti
Iniziativa Occupazione Giovani (risorse specifiche)*	567.511.248,00	567.511.248,00	0,00	non previsti
A) Totale Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE 2014-2020)	73.624.342.496,39	42.667.897.430,00	30.956.445.066,39	non previsti
B) Programmi della Cooperazione Territoriale Europea	1.305.951.385,00	1.105.929.688,00	180.917.763,00	19.103.934,00
C) Programma per gli aiuti europei agli indigenti - Fondo FEAD	788.932.100,00	670.592.285,00	118.339.815,00	non previsto
Totale A+B+C	75.719.225.981,39	44.444.419.403,00	31.255.702.644,39	19.103.934,00

Fonte: Ministero economia e finanza

⁶¹ Sito dell'Agenzia per la Coesione Territoriale

⁶² Nell'ambito della programmazione delle politiche di coesione nazionali, un ruolo determinante è svolto dal Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), nel quale sono iscritte le risorse finanziarie aggiuntive nazionali, destinate a finalità di riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese, nonché a incentivi e investimenti pubblici. Mentre i PON sono cofinanziati al 100% dallo Stato, i POR vengono finanziati solo per il 70% degli importi previsti nei piani finanziari dei singoli Programmi. Il restante 30% è a carico dei bilanci regionali e delle province autonome.

L'Accordo di Partenariato è stato poi revisionato nel 2018. La modifica dell'Accordo di partenariato riguarda principalmente l'inserimento di un importo addizionale di 1,6 miliardi di euro di fondi strutturali (di cui 1 miliardo a valere sul FESR e 0,6 miliardi sul FSE per lo YEI), portando il totale delle risorse comunitarie assegnate all'Italia a 46 miliardi di euro.

Essendo la concentrazione tematica uno dei principi fondamentali della politica di coesione, l'Italia ha deciso di concentrare il 57,7% delle risorse del FESR ai primi 4 obiettivi tematici (R&S, le ICT, la competitività delle imprese e un'economia a basso tenore di carbonio).

Una notevole attenzione è rivolta alla dimensione territoriale, in particolare nel campo delle politiche di sviluppo urbano delle città e degli interventi per le aree interne, realtà territoriali caratterizzanti il territorio italiano e non pienamente valorizzate. Almeno il 5% della dotazione del FESR verrà investito in azioni per lo sviluppo urbano sostenibile, realizzate in Italia tramite apposito asse prioritario o tramite investimenti territoriali integrati. Almeno il 5% del contributo totale del FEASR per il programma di sviluppo rurale verrà destinato a progetti LEADER.

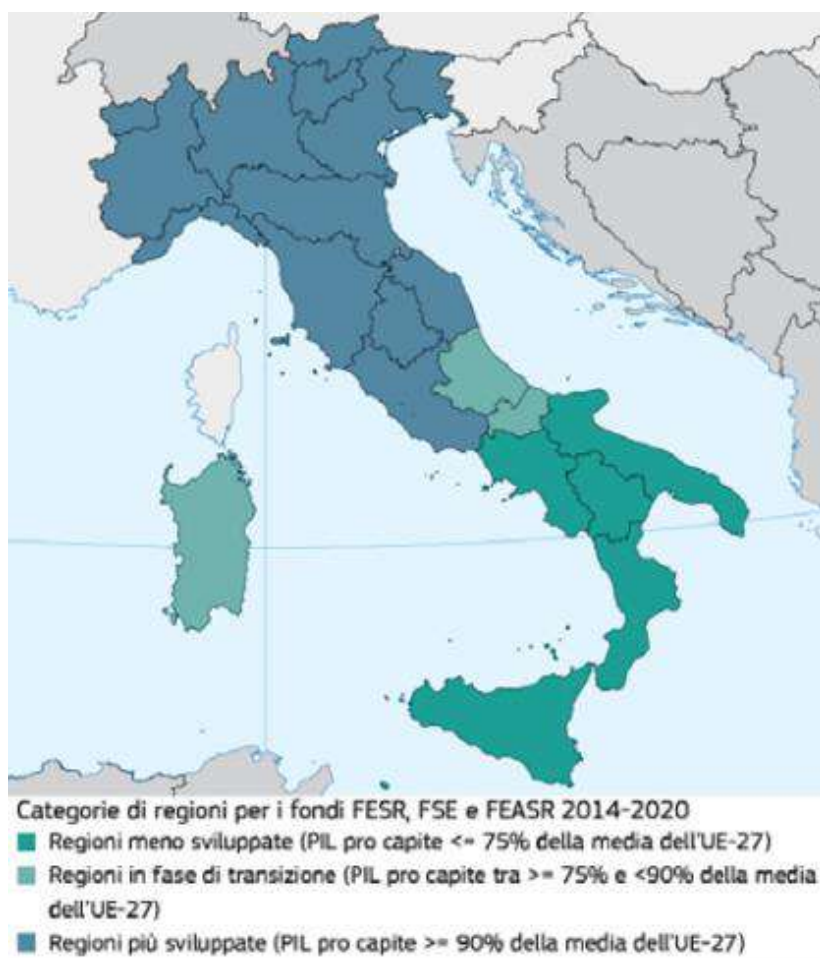
Ma la concentrazione non è solo tematica, è anche territoriale. Come si può vedere nell'immagine seguente, le regioni meno sviluppate hanno molte più risorse, in linea all'obiettivo della politica regionale di ridurre le disuguaglianze. A queste sono dedicate infatti più del 70% delle risorse complessive dell'obiettivo Investimenti.

Tabella 5: La suddivisione dei Fondi Strutturali in base alle categorie NUTS-2

Fondi strutturali comunitari - risorse 2014-2020	
Obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione", di cui:	32,8
- Regioni meno sviluppate (PIL pro-capite inferiore al 75% della media comunitaria) (Basilicata, Calabria Campania, Puglia, Sicilia)	23,4
- Regioni in transizione (PIL pro capite tra il 75% e il 90% della media UE) (Abruzzo, Molise, Sardegna)	1,5
- Regioni più sviluppate (PIL pro capite superiore al 90% della media UE) (Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Province autonome di Trento e di Bolzano)	7,9
Obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (aree di interesse transfrontaliero, transnazionale e interregionale, quali lo spazio alpino, le zone di confine con l'Europa centrosettentrionale e con l'Europa orientale e balcanica, nonché il bacino del Mediterraneo)	1,1
TOTALE	33,9

Fonte: Accordo di Partenariato 2014-2020, aggiornato a febbraio 2018.

Figura 17: La suddivisione delle regioni per la programmazione 2014-2020



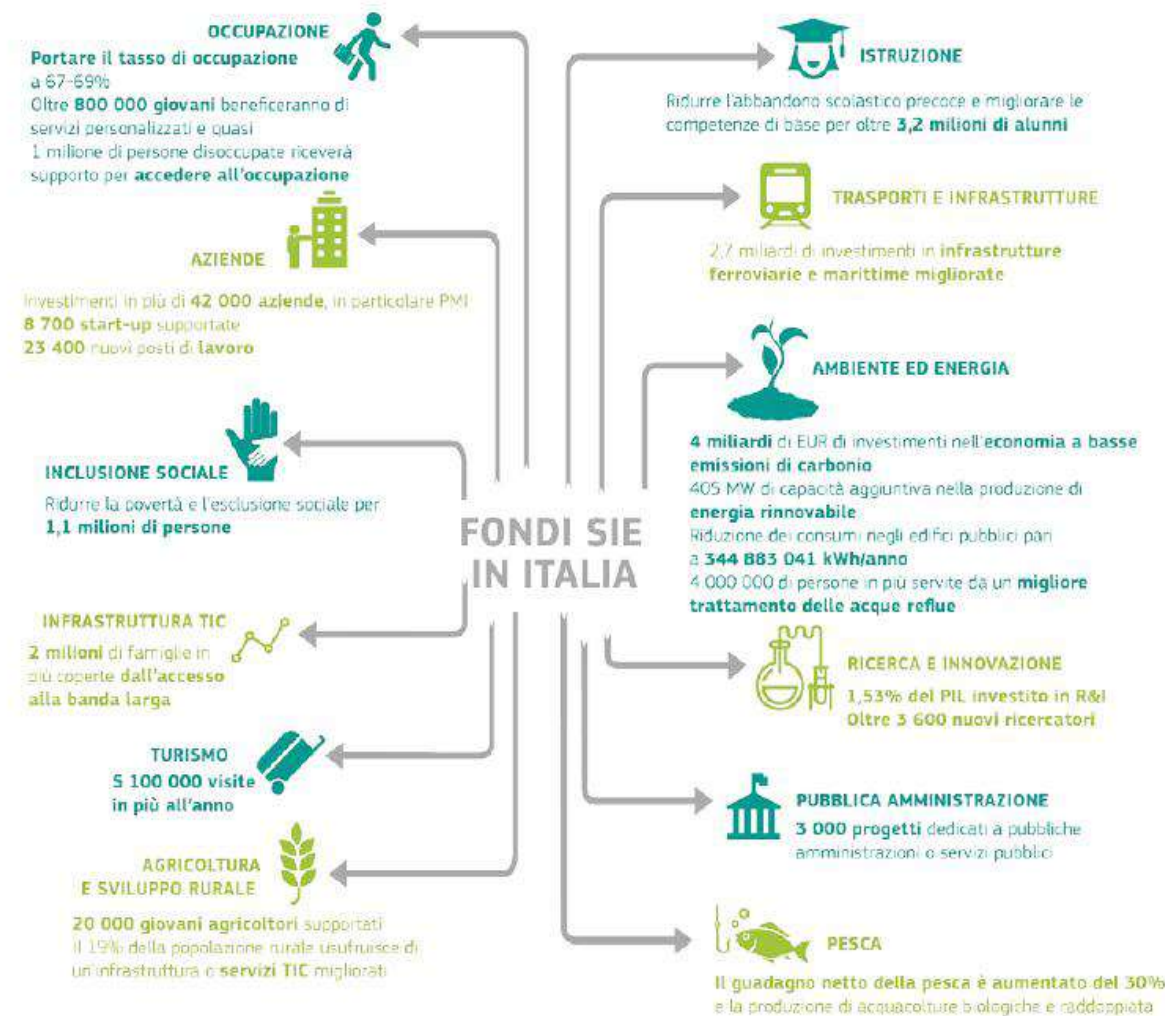
Fonte: elaborazione propria

L'ultima parte dell'AdP riguarda i risultati attesi previsti dall'utilizzo dei fondi SIE. Questi sono impegni politici concreti per attuare gli obiettivi della Strategia Europa 2020:

- La spesa per la ricerca e l'innovazione in rapporto al PIL aumenterà, passando dall'1,26% (2010) all'1,53% (2020), facendo leva sulla spesa dei privati in questo settore, pari all'obiettivo di Europa 2020;
- Contributo per il conseguimento dell'obiettivo dell'Agenda digitale europea per la copertura totale di Internet a 30 mbps e la creazione delle condizioni per raggiungere l'obiettivo di utilizzo di Internet a 100 mbps per una copertura del territorio del 50%;
- In relazione agli obiettivi in materia di energia di Europa 2020, i Fondi SIE offriranno un notevole contributo riducendo il consumo di energia degli edifici e delle imprese e aiuteranno a conseguire l'obiettivo della riduzione del 20% del consumo di energia primaria entro il 2020;
- I fondi SIE contribuiranno ad aumentare il tasso di occupazione, a ridurre la povertà e l'esclusione e a un maggiore adeguamento dell'istruzione alle esigenze del mercato del lavoro entro il 2020.

Nella Figura 18 si può vedere come questi siano tutti stati concepiti per sostenere lo sviluppo socio-economico italiano. In concreto questi si traducono in una serie di parametri da raggiungere entro il 2020:

Figura 18: I parametri della visione sottostante agli obiettivi della programmazione 14-20



Fonte: Ufficio di rappresentanza dell'Ue in Italia

Qual è lo stato di attuazione dei Fondi Strutturali? La Tabella 6 considera il complesso delle risorse finanziarie comunitarie e nazionali di cofinanziamento derivanti dai Fondi Strutturali 2014-2020 (FESR e FSE, quest'ultimo comprendente la quota anche dello YEI), pari a 54,2 miliardi di euro a prezzi non correnti, secondo l'adeguamento tecnico del 2018 dell'AdP.

Tabella 6: Lo stato di attuazione per fondo strutturale nel 2019

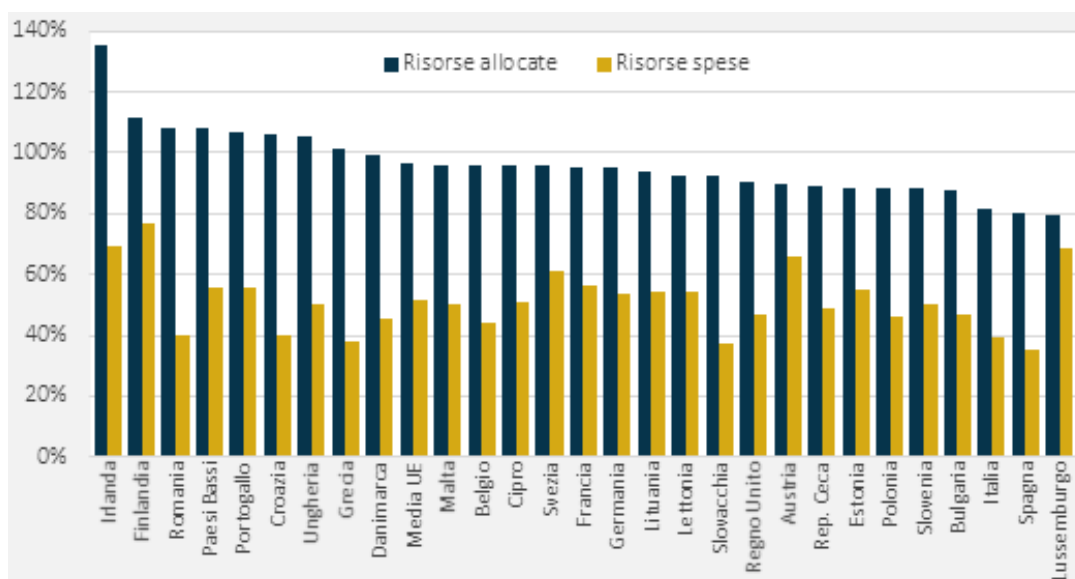
Stato attuazione per fondo strutturale al 31 dicembre 2019					
<i>In milioni di euro</i>					
Fondo	Risorse programmate (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	% Avanzamento (B/A)	% Avanzamento (C/A)
FESR*	34.509,28	16.659,01	9.992,20	56,97%	28,96%
FSE	19.719,52	11.917,23	6.666,31	60,43%	33,81%
Totale	54.228,80	31.576,24	16.658,71	58,23%	30,72%

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato

Questa tabella mette in evidenza che, alla data del 31 dicembre 2019, lo stato di attuazione dei Fondi strutturali si attesta, per ciò che attiene agli impegni complessivamente assunti, ad un valore pari al 58,2% del contributo totale (era del 32% nell'ottobre 2018). Il livello dei pagamenti complessivi, rendicontati al 31 ottobre 2018, ha raggiunto circa 16,7 miliardi complessivi, corrispondenti al 30,7% delle risorse programmate (erano 7 miliardi all'ottobre 2018, pari al 12,6%). Il FSE mostra uno stato di avanzamento superiore rispetto ai programmi del FESR. In base agli ultimi dati, del 30 giugno 2020, dall'Italia erano stati impegnati l'81% dei fondi, ed effettivamente spesi il 39%. In media gli Stati europei avevano invece già allocato il 96 per cento delle risorse e ne avevano già spese il 51 per cento, facendo dell'Italia il terzultimo stato per attuazione dei fondi. Relativamente ai Fondi Strutturali si hanno dati fino al 31 dicembre 2020, in cui la quota di spesa è stata portata al 42,1% dei fondi stanziati, l'11,4% in più rispetto a 12 mesi prima.

Come sottolineato da Matilde Casamonti nell'articolo *“Fondi strutturali e d'investimento europei: a che punto siamo?”* del 29/01/2021 nel sito dell'Osservatorio Conti Pubblici Italiani, vi sono da considerare degli elementi non indifferenti. L'attuazione della programmazione è *“iniziata in ritardo, in parte a causa della tardiva adozione del quadro normativo europeo, e in parte anche per l'accavallamento di risorse che si è creato per l'utilizzo degli strumenti di flessibilità consentiti dalla Commissione Europea.”* I 75 miliardi dei Fondi SIE per l'Italia vengono impegnati annualmente, ed è necessario che vengano spesi entro la fine del terzo anno successivo l'allocatione, secondo la regola N+3 (stabilita dall'articolo 136 del Regolamento UE 1303/2013) secondo la quale le Amministrazioni titolari dei PO devono presentare alla Commissione europea domande di pagamento, ossia richieste di rimborso, relative a spese sostenute e controllate entro il 31 dicembre del terzo anno successivo all'impegno di bilancio riferito ai Programmi medesimi. Dunque, le prime risorse giunte nel 2014 devono essere spese entro il 2017, e quelle non spese vengono perse e disimpegnate dalla Commissione. Al 2020, la quota relativa al disimpegno corrispondeva al 25%, quindi a circa 12 miliardi di euro. Essendo stata superata, per l'Italia al momento non sono stati registrati disimpegni. Questo andamento è in linea con la programmazione 2007-2013, che ha visto l'Italia assorbire completamente i 28 miliardi di euro, con una perdita dovuta al disimpegno pari a 193 milioni di euro, lo 0,007%. Tuttavia, come l'Osservatorio CPI fa notare, il fatto di non aver perso risorse nella programmazione 2014-2020 finora è dovuta anche al fatto che il raggiungimento degli obiettivi di spesa è stato facilitato in alcuni casi anche dalla riduzione della quota di finanziamento italiano.

Grafico 14: Quota dei fondi SIE allocati e spesi per Stato membro⁶³



Fonte: elaborazione dell'Osservatorio Conti Pubblici Italiani su dati della Commissione

La Tabella 7 riepiloga lo stato di attuazione dei Programmi attuativi dei fondi strutturali 2014- 2020, distintamente per i Programmi Operativi Regionali (POR) e nazionali (PON), con riferimento agli impegni e ai pagamenti rispetto alle risorse disponibili, per categoria di regione, nonché l'avanzamento del PON IOG (giovani) e dei Programmi CTE (Cooperazione Territoriale). L'importo degli impegni e dei pagamenti comprende la quota totale, cioè la somma della quota comunitaria e della quota nazionale.

Tabella 7: Lo stato di attuazione per PO al 31 dicembre 2019

Stato attuazione per Programmi Operativi (POR e PON) al 31 dicembre 2019						
<i>In milioni di euro</i>						
Categoria di Regione	Tipologia Programma	Risorse programmate (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	% Avanzamento (B/A)	% Avanzamento (C/A)
In transizione	PON	814,9	538,30	255,65	66,05%	31,37%
	POR	1.918,8	1.031,51	550,25	53,76%	28,68%
Meno sviluppate	PON	12.532,6	8.105,20	3.416,96	64,67%	27,26%
	POR	20.384,1	9.668,03	5.464,22	47,43%	26,81%
Più sviluppate	PON	1.607,5	1.081,39	595,83	67,27%	37,07%
	POR	13.194,9	8.638,20	4.947,76	65,47%	37,50%
Totale PON IOG		2.785,3	1.974,15	1.321,75	70,88%	47,45%
Totale PO CTE		990,5	539,46	106,08	54,46%	10,71%
Totale Generale		54.228,8	31.576,24	16.658,51	58,23%	30,72%

Fonte: Ministero economia e finanza

Come si può notare dalla tabella, sono i POR delle regioni meno sviluppate ad avere più difficoltà di implementazione. Nell'ambito della Programmazione 2014-2020, le Amministrazioni titolari di Programmi operativi sono tenute al rispetto di specifici *target* di spesa il cui mancato raggiungimento comporta la perdita di risorse finanziarie pari alla differenza rispetto al *target* da raggiungere (questo meccanismo viene chiamato disimpegno automatico). Tali *target* seguono la cosiddetta regola comunitaria N+3. Al 31 dicembre 2018

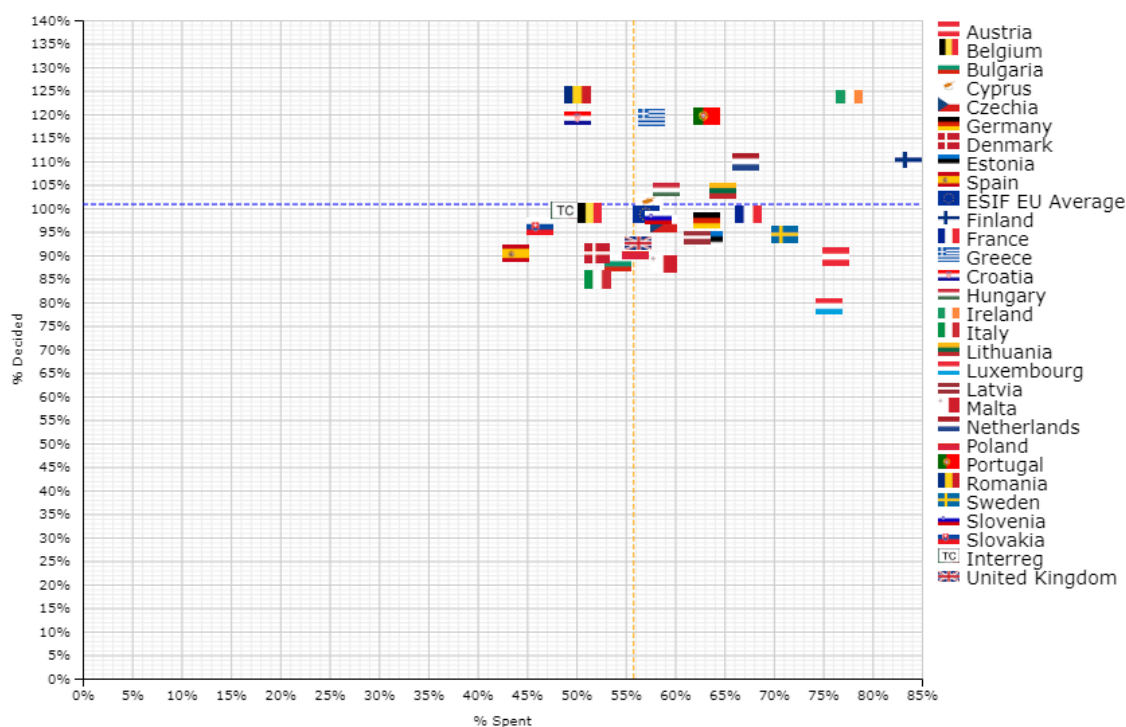
⁶³ Si può notare nel Grafico 14 come alcuni Paesi allochino oltre il 100% delle risorse programmate, questo è per evitare che i tagli dovuti a irregolarità vadano a colpire la corretta implementazione dei Programmi Operativi. La quota aggiuntiva è fornita dal Paese membro.

dei 51 Programmi Operativi cofinanziati dai fondi UE, 48 PO hanno raggiunto l'obiettivo fissato per l'N+3 2018, di cui 10 PON e 38 POR, scongiurando di fatto il rischio di perdita delle relative risorse dal disimpegno automatico.

I 3 Programmi che non hanno raggiunto gli obiettivi di spesa sono: PON Inclusione (24,69 milioni di euro), PON Ricerca e Innovazione (35,09 milioni di euro), POR Valle D'Aosta FSE (1,47 milioni di euro), per un totale complessivo di 61,25 milioni di euro. Alla data del 31 dicembre 2019, tutti e i 51 PO hanno raggiunto l'obiettivo prefissato per l'N+3 2019, come pure per il 31 dicembre 2020, come visto in precedenza.

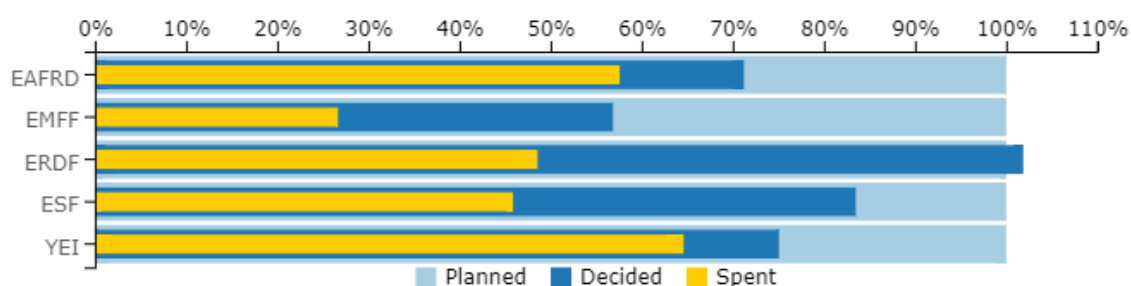
Complessivamente la spesa sostenuta e certificata al 31 dicembre 2020 è pari a 21,3 miliardi di euro (erano 15,2 nel 2019 e 9,7 nel 2018), *“pur nel contesto straordinario determinatosi a seguito dell'epidemia COVID-19 che ha comportato per una considerevole parte dell'anno il fermo o il rallentamento dell'attuazione degli interventi”*, come riportato nel sito dell'Agenzia per la Coesione territoriale.

Figura 19: Stato dell'implementazione dei Fondi SIE per paese alla data del 2 aprile 2021



Fonte: Cohesion data

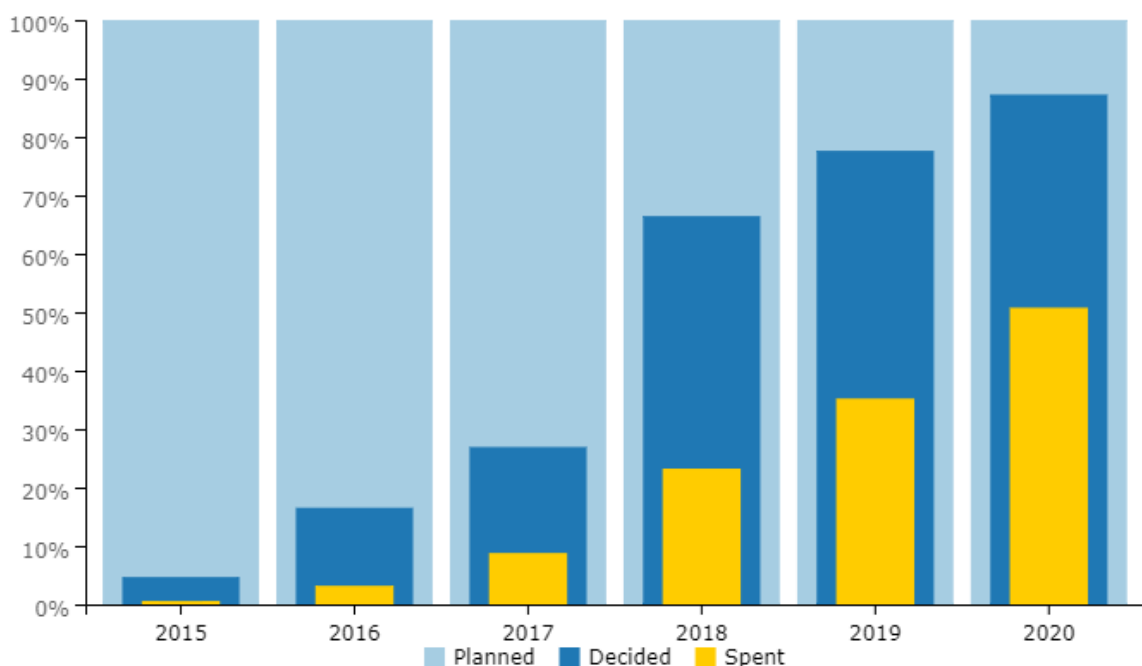
Grafico 15: Processo di implementazione delle risorse per fondo in Italia⁶⁴



Fonte: Cohesion data

Come si può notare nel Grafico 15, i fondi più arretrati nell'implementazione delle spese sono il FEAMP (EMFF), il FSE (ESF) e il FESR (ERDF). Sia il FEASR (EAFRD) che l'Iniziativa Occupazione Giovanile (YEI) hanno già speso oltre il 50% del loro budget. In particolare, il FEAMP è il fondo che è più arretrato non solo in termini di spesa, ma anche di destinazione delle spese. Si può notare come i fondi decisi dal FESR siano maggiori di quelli pianificati, per coprire eventuali perdite. Si ricorda che i fondi SIE per la programmazione 2014-2020 vengono certificate con un criterio N+3 (che nella programmazione scorsa era invece N+2), quindi fino al 31 dicembre 2023.

Grafico 16: Processo di implementazione delle risorse in Italia



Fonte: Cohesion data

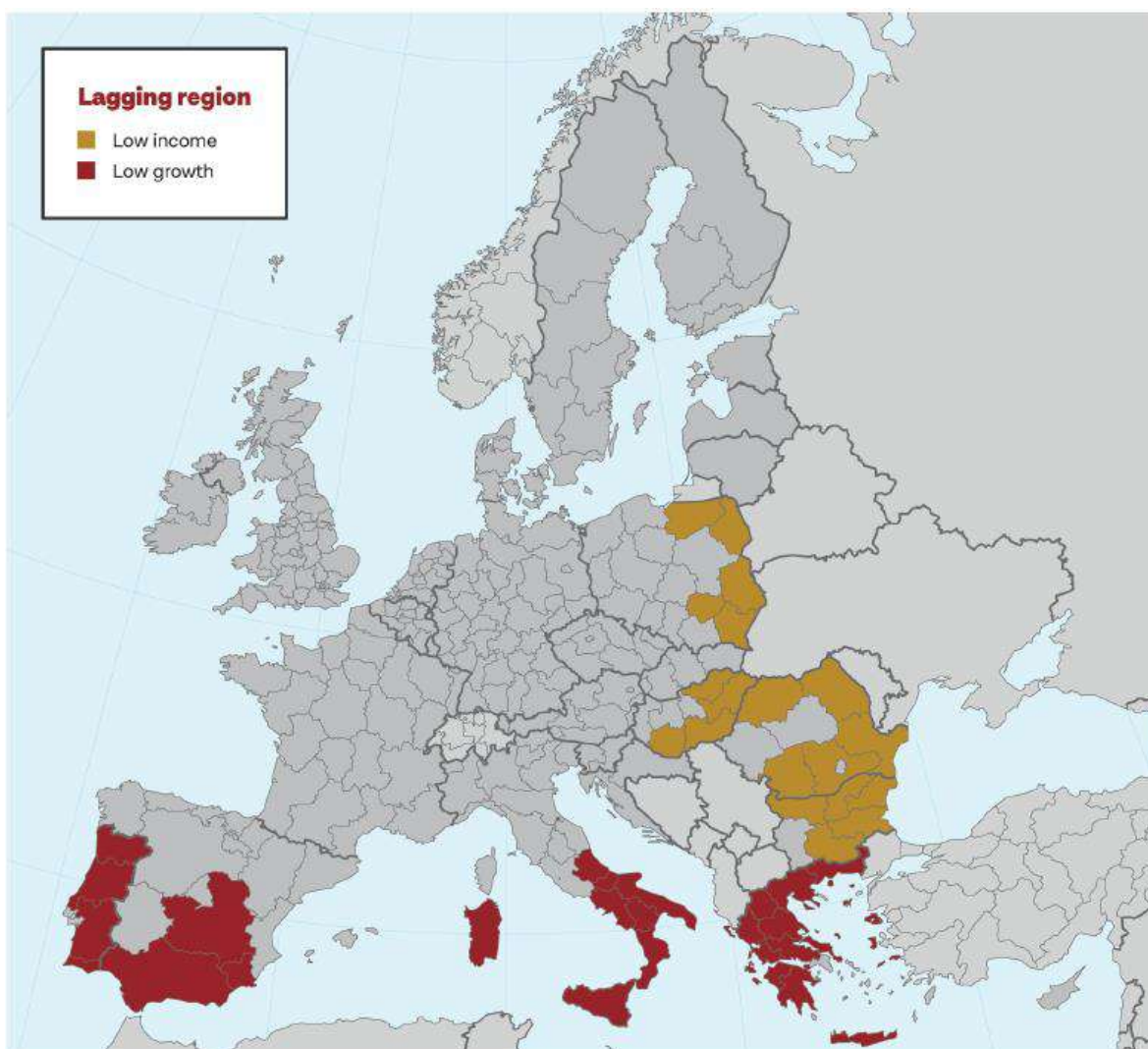
Alla data del 31 dicembre 2020, di tutte le risorse dei Fondi SIE attraverso una media tra i 4 Fondi + l'IOG ponderata sulla quantità di risorse per ogni fondo, il 90% delle risorse sono state destinate e poco più del 50% sono state spese.

⁶⁴ I dati del FESR, FSE e YEI si riferiscono al 31/12/2020, mentre FEARS e FEAMP al 31/12/2019.

Come visto in precedenza, vi è uno scostamento di circa dieci punti percentuali tra le regioni meno sviluppate e regioni più sviluppate sull'attuazione dei PO alla data del 31 dicembre 2019, mostrando anche in questo campo l'esistenza di una questione meridionale. Le otto regioni del Mezzogiorno storico (incluse quelle che i regolamenti sulla politica di coesione indicano come regioni "in transizione", ossia Abruzzo, Molise e Sardegna) continuano a registrare ritardi di sviluppo significativi rispetto alla media nazionale e a quella europea. La Banca Mondiale nel rapporto "Growing United" individua due gruppi di lagging regions:

- le regioni a basso reddito ("low-income regions"), caratterizzate da un livello del PIL medio pro-capite inferiore del 50% a quello medio della UE (e concentrate in paesi di più recente adesione, ossia Bulgaria, Polonia, Romania e Ungheria);
- le regioni a bassa crescita ("low-growth regions"), ossia quelle regioni che, nell'ultimo decennio, non hanno registrato una convergenza di rilievo verso i livelli medi di ricchezza dell'UE (che, sono concentrate fra i Paesi di più remota adesione: Italia, Spagna, Portogallo e Grecia). Tra queste vi sono appunto le 8 regioni del Mezzogiorno.

Figura 20: Le "lagging regions" dell'Unione Europea



Fonte: Banca Mondiale, Eurostat.

Come evidenziato dal report della Banca Mondiale, certamente anche per effetto della crisi economica del 2008 le dinamiche di convergenza regionale all'interno dell'UE si sono attenuate o annullate completamente nell'ultimo decennio. Nel rapporto periodico "Economie regionali" del 2017 della Banca d'Italia si stima che fra il 2007 e il 2015 le regioni del Mezzogiorno storico abbiano registrato una crescita del PIL dell'11,9%, a fronte della flessione del 7,9% registrata su scala nazionale. Questa è stata del 20,9% per il Molise, per la quale si prospetta il rischio di una retrocessione, nel prossimo periodo di programmazione 2021-2027, fra le regioni meno sviluppate, poiché attualmente il livello del PIL pro-capite della regione Molise si attesta al di sotto della soglia del 75% del PIL medio pro-capite della UE, che segna il discrimine fra la categoria delle regioni meno sviluppate e quella delle regioni in transizione.

Tabella 8: PIL pro-capite medio delle regioni del Mezzogiorno

Regioni (NUTS II 2013) e macro-aree		2015	2016
In transizione	Abruzzo	87	84
	Molise	70	71
	Sardegna	69	70
Meno sviluppate	Basilicata	71	72
	Calabria	59	59
	Campania	61	64
	Puglia	63	62
	Sicilia	61	60
Nord-Ovest		118	119
Nord-Est		115	116
Centro		104	104
Sud		64	65
Isole		63	63
Italia		96	97
UE (a 28)		100	100

Fonte: Eurostat

Ciò dimostra che, nonostante le regioni del Sud Italia siano quelle che ricevono di più, vi sia ancora un forte bisogno di Politica di Coesione a causa dell'aumento di divari di sviluppo interregionali. Fabrizio Barca, in *"Politica di Coesione: tre mosse"*, sostiene che le crescenti disuguaglianze si manifestino sempre più nitidamente sia a livello interregionale che a livello infra-regionale e riguardano, oltre al profilo economico, il profilo sociale, con un peggioramento progressivo (relativo e spesso assoluto) nell'accesso e nella qualità dei servizi fondamentali (istruzione, salute, mobilità) dei cittadini delle aree rurali.

Nonostante un maggior ricorso alle risorse europee sia di buon auspicio, nel corso dei negoziati per la prossima programmazione 2021-2027 è necessario domandarsi sui motivi per i quali i finanziamenti vengano spesi senza produrre gli effetti desiderati sulla ripresa di queste regioni del Mezzogiorno rispetto alle altre regioni italiane. L'Italia ha ancora bisogno dei fondi Ue per la Politica di Coesione, e si può affermare, sulla base di quanto visto nel primo capitolo e nel precedente paragrafo, che è tempo di una svolta decisa nel sistema di gestione e di monitoraggio, controllo e valutazione delle spese cofinanziate dai fondi UE. Alla luce dei soldi del Next Generation EU che nei prossimi anni dovranno essere destinati e spesi dalla Pubblica Amministrazione, questa affermazione è ancora più vera. Proprio per affrontare questa sfida è stata istituita nel 2013 l'Agazia per la Coesione Territoriale, al fine

di porre rimedio alla lentezza e alla farraginosità dell'implementazione delle programmazioni comunitarie. Affinché essa centri il suo obiettivo, questa nuova struttura necessita di diventare il principale strumento operativo per le politiche nazionali verso il Mezzogiorno, e non solo come un mero organismo di semplice monitoraggio delle risorse comunitarie. Che vi riesca, solo i prossimi anni potranno dirlo.

Capitolo III L'evoluzione dei Fondi europei nella storia

3.1 Le origini della Politica di Coesione

La storia dei fondi europei, strumenti finanziari gestiti dalla Commissione europea per redistribuire in maniera equilibrata le risorse all'interno del territorio europeo, va obbligatoriamente di pari passo con l'evoluzione della politica regionale europea, oltre che allo sviluppo di nuove priorità prefissate a livello comunitario. Infatti, nonostante negli anni i fondi SIE siano stati riformati più e più volte, anche in tempi recenti, il loro scopo ultimo è rimasto sempre lo stesso: una maggiore coesione economica e sociale tra le regioni dell'Unione e una minore disparità tra quelle più avanzate e quelle in ritardo di sviluppo. In questa sede ripercorreremo la storia approfondita dei Fondi europei, necessariamente contestualizzata ai più grandi eventi degli ultimi 75 anni ed al processo di integrazione europea, con alcune osservazioni generali sui progressi raggiunti attraverso una visione critica e personale di questo processo di evoluzione storica.

La storia della politica regionale europea inizia nello stesso momento in cui nascono le Comunità europee: la CEE, cioè la Comunità economica europea, e l'EURATOM, la Comunità europea dell'energia atomica, che vanno ad unirsi con la già esistente CECA, Comunità europea del carbone e dell'acciaio, attraverso il Trattato di Roma nel 1957 firmato dai sei Paesi Membri che all'epoca erano Belgio, Francia, Repubblica Federale di Germania, Italia, Lussemburgo e i Paesi Bassi. È da sottolineare che la nascita della CECA è stata proposta da Robert Schuman il 9 maggio 1950 nel discorso che passerà alla storia come Dichiarazione Schuman: *“la fusione della produzione di carbone e di acciaio assicurerà subito la costituzione di basi comuni per lo sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea, e cambierà il destino di queste regioni che per lungo tempo si sono dedicate alla fabbricazione di strumenti bellici di cui più costantemente sono state le vittime”*, in modo da far diventare *“materialmente impossibile”* una nuova guerra tra Francia e Germania. Dalla Dichiarazione Schuman nascerà la CECA nel 1951 dai 6 paesi fondatori che instaurarono contemporaneamente la Corte di Giustizia europea e nel 1953 soppressero i dazi doganali e le restrizioni quantitative sulle materie prime.

È doveroso ricordare il contesto storico in cui nasce la necessità di una maggiore coesione tra i paesi europei: solo 6 anni prima dall'istituzione della CECA finiva la Seconda Guerra Mondiale mettendo fine al nazismo tedesco ed al fascismo italiano, contemporaneamente nascono le Nazioni Unite (ONU) e inizia una nuova guerra, la Guerra fredda, simboleggiata dal muro eretto nei primi anni sessanta che divide Berlino e l'Europa in est ed ovest tra due blocchi ideologici, nel 1949 venne istituita la NATO tra i paesi del blocco occidentale e fu creato il Consiglio d'Europa per promuovere la democrazia ed i diritti umani. È in questo contesto che, desiderando un continente senza più conflitti, Robert Schuman presenta la sua Dichiarazione che per molti rappresenta l'atto di nascita di quell'organismo che oggi è l'Unione Europea e che in seguito proclamerà il 9 maggio Festa dell'Europa.

Nel preambolo del Trattato di Roma viene dichiarato tra gli scopi della neo fondata CEE quello di *“rafforzare l'unità delle loro economie [dei paesi membri] e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite”*. Inoltre, questo compito viene richiamato dall'art.2 del Trattato, assegnando alla Comunità l'incarico della promozione di *“uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità”*, e in aggiunta di *“un'espansione continua ed equilibrata”*.

Su questi termini è doverosa una riflessione storica. Lo “sviluppo armonioso” fu inserito dai Padri Costituenti poiché ritenuto necessario per l'avanzamento del processo di integrazione socio-economica dei Paesi Membri, nonché di futuri Stati aderenti. Un processo che, se non fosse avvenuto, avrebbe ostacolato il nascente mercato comunitario e lo sviluppo economico dell'Unione che, come mostra la storia, è stato la priorità indiscussa per i Paesi Membri. Tuttavia, proprio l'ampliamento del mercato comune è una delle cause di un maggiore divario tra zone economicamente avvantaggiate e zone svantaggiate. Le due politiche di mercato comune e di coesione sarebbero quindi dovute andare di pari passo l'una con l'altra. Relativamente all' “espansione equilibrata”, bisogna tenere a mente che ogni azione delle Comunità Europee ha come scopo il mantenere una pace duratura tra gli stati membri ed evitare nuovi conflitti all'interno del continente. Una situazione di eccessivo squilibrio tra i Paesi membri può essere causa di tensioni che possono avere esiti nefasti sul processo di integrazione economica e sociale del neo-organismo comunitario. Perciò l'espansione delle Comunità a nuovi Stati dev'essere controllata e dilatata nel tempo tale da non causare un'implosione del progetto, e dev'essere sospesa momentaneamente se la posta in gioco è la pace acquisita. L'espansione continua ed equilibrata è stata sottolineata in risposta alle molte organizzazioni che stavano nascendo (la Comunità Europea di Difesa e la Comunità politica europea) e alle voci che chiedevano con molta ambizione gli Stati Uniti d'Europa, provenienti già dal 1946 dall'Unione dei Federalisti Europei e da numerosi politici tra cui Altiero Spinelli.

Tornando al 1957, il Trattato di Roma prevedeva: l'eliminazione dei dazi doganali tra gli Stati Membri e l'istituzione di una tariffa doganale esterna comune, l'istituzione della Banca Europea degli Investimenti, il ravvicinamento delle legislazioni nazionali ed il coordinamento delle politiche economiche dei Paesi Membri nella misura necessaria al funzionamento del mercato comune, lo sviluppo della cooperazione tra gli Stati Membri, l'introduzione di una politica agraria e dei trasporti comuni e la creazione di un Fondo sociale europeo. Il Trattato quindi sancì anche a fatti un primo riconoscimento dell'importanza di una maggiore coesione tra regioni e della necessità di ridurre le disparità, istituendo il fondo comunitario più di lunga data, cioè il FSE.

Il Fondo Sociale Europeo ha come principale priorità il miglioramento delle condizioni personali attraverso il sostegno all'occupazione dei lavoratori e la loro formazione, declinata poi negli anni nella promozione dell'inclusione sociale e nella lotta contro la povertà; nell'aiutare le imprese e i lavoratori ad adattarsi al cambiamento attraverso l'innovazione, nell'investimento in istruzione e competenze permanenti; nell'efficienza dell'amministrazione pubblica e la sua capacità di accountability. Il FSE deriva da un fondo preesistente nella CECA per aiutare i lavoratori ad adattarsi all'industrializzazione ed alla modernizzazione dei due settori attraverso una maggiore formazione lavorativa.

Nei primi anni '60, il Fondo Sociale Europeo era incentrato su due fronti: l'incremento della mobilità territoriale, mettendo a disposizione un aiuto per coloro che hanno lasciato la propria residenza per cercare occupazione in altri stati membri, e soprattutto la compensazione dei posti di lavoro, sostenendo tramite un indennizzo di riqualificazione a breve termine i lavoratori nei settori in corso di modernizzazione e conversione in nuovi tipi di produzione. All'epoca (e così è ancora oggi) il Comitato del FSE comprendeva rappresentanti degli stati membri, sindacati e imprenditori in egual misura, ed il fondo copriva tutti i settori eccetto quello agricolo, per cui si stava sviluppando un Fondo apposito. Il Trattato di Roma, all'art.125, istituiva il principio di cofinanziamento: la Commissione copriva solo una parte delle spese sostenute, nel caso del FSE copriva il 50% delle spese destinate dallo Stato agli interventi sui due fronti. Tuttavia, la modalità di funzionamento del fondo aveva più di qualche limite: le risorse venivano stabilite e liquidate ex-post le spese nazionali dei vari interventi sociali in atto, inoltre queste liquidazioni avvenivano automaticamente senza che fossero subordinate ad una verifica di determinati criteri o ad un raggiungimento di obiettivi dell'intervento. Spesso degli obiettivi non venivano neanche definiti a causa dell'assenza di qualsiasi funzione programmatica degli interventi (al tempo solo gli attori pubblici potevano partecipare al Fondo), difatti questi ultimi erano basati su progetti ad-hoc piuttosto che secondo una strategia nazionale. Presto, il Fondo divenne vittima del suo stesso successo, e alla fine degli anni '60 il Comitato finì i soldi e si rese necessaria una allocazione più efficace delle risorse. A tali limiti sopperì la riforma introdotta dal Regolamento n.858/72, in cui è affermato che *“occorre determinare le condizioni in base alle quali le richieste di contributo del Fondo saranno trasmesse alla Commissione, [...] è necessario definire le modalità secondo cui potranno essere accordati gli acconti e versati i saldi dei contributi concessi”* e che *“le spese del Fondo debbono essere sottoposte a controlli adeguati, indipendentemente dai controlli che gli Stati membri effettuano di loro iniziativa”*. In applicazione a quanto sopra riportato, da quel momento:

- ogni Stato membro avrebbe comunicato alla Commissione la specifica procedura di richiesta di contributo (aprendo la possibilità di partecipare anche ai privati mediante un partenariato con l'attore pubblico);
- sono stati previsti acconti che non possono superare l'85% del contributo comunitario all'intervento e che in ogni caso vengono versati in seguito ad una corretta presentazione delle spese;
- sono state rese possibili verifiche in loco da parte degli agenti della Commissione, che avrebbero avuto accesso *“ai libri contabili e a tutti gli altri documenti inerenti alle spese finanziate dal Fondo. In particolare essi possono verificare: la conformità delle pratiche amministrative con le norme comunitarie; l'esistenza dei documenti giustificativi necessari e la loro concordanza con le operazioni finanziate dal Fondo; le condizioni alle quali sono realizzate e verificate le operazioni finanziate dal Fondo”* secondo l'art.5 del Reg. 858/72.

Inoltre, essendo il settore agricolo in forte rivoluzione negli anni Settanta, il FSE aprì le porte anche agli agricoltori. Fino al 1988, l'anno della riforma dei Fondi SIE, le risorse messe a disposizione del FSE furono mediamente il 4,7% del bilancio della CEE. Questa quota andò principalmente all'Italia (almeno fino all'ingresso dei paesi della Penisola Iberica), avendo nel 1957 un milione e 700 mila di disoccupati su un totale di 2,6 milioni in

tutta la Comunità, di cui la gran parte nel Sud Italia. Si stima che tra il 1960 ed il 1973 il FSE abbia aiutato un milione di lavoratori. Anche i target cambiarono: mentre negli anni '60 il FSE era più dedicato agli operai che lavoravano in fabbrica, negli anni '70 ci fu una maggior attenzione all'agricoltura, all'industria tessile, ai migranti, ai giovani disoccupati ed alle donne.

Nel 1962, come primo passo verso una politica agraria comune, fu istituito il FEOGA, cioè il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia. Il FEOGA, operativo dal 1964, era ripartito in due sezioni, orientamento e garanzia. Le funzioni della prima si concretizzavano nella concessione di aiuti finanziari per progetti di sviluppo agricolo promossi da enti pubblici e privati, investimenti in nuove tecnologie o attrezzature da impiegare in agricoltura, la protezione dell'ambiente e la valorizzazione delle foreste, lo sviluppo della commercializzazione e trasformazione dei prodotti della pesca. La seconda consisteva invece in un finanziamento delle misure di sostegno dei prezzi e di stabilizzazione dei mercati (il rispetto delle quote latte, degli ammassi e gli aiuti diretti agli agricoltori), i cui prezzi venivano mantenuti attraverso aziende apposite coordinate dalla CEE. Questa ripartizione evidenziò subito un deficit: la sezione della garanzia prevalse su quella dell'orientamento, favorendo una propensione da parte delle aziende agricole ad accontentarsi del profitto garantito dai prezzi stabiliti dalla CEE. In tal maniera risultavano favorite sia le aziende efficienti sia quelle meno meritevoli, a danno dell'innovazione. Dal 2007 il fondo si è diviso in FEASR, fondo europeo per lo sviluppo rurale, e in FEAGA, fondo europeo agricolo di garanzia.

Tuttavia, nonostante la nascita del FEOGA e del FSE, il riconoscimento nel Trattato di Roma dell'esistenza delle disparità regionali non si tradusse in una politica efficiente ed adeguata alla veloce coesione economica che la CEE stava portando avanti. Un nuovo rinnovato interesse verso la politica regionale portò però, nella Commissione Rey, alla nomina nel 1967 di una Direzione Generale responsabile della politica regionale. Tale Direzione Generale lavorò per mettere in primo piano l'esistenza di questioni regionali urgenti da affrontare, come dimostra la proposta d'istituzione di un Fondo europeo per lo Sviluppo Regionale, creatosi qualche anno dopo.

Nello stesso anno entra in vigore il Trattato di fusione, che prevedeva che le tre Comunità Europee condividessero la stessa struttura organizzativa ed avessero il bilancio in comune. La Commissione Rey fu la prima dopo l'entrata in vigore del Trattato. L'anno seguente i sei paesi fondatori eliminano i dazi doganali sui beni importati da ognuno di essi, rendendo liberi per la prima volta gli scambi transfrontalieri ed applicando gli stessi dazi sulle importazioni dai paesi esteri, facendo nascere così la più grande area commerciale del mondo. Nel 1969, mentre la guerra fredda incombeva tra le proteste studentesche del 1968, la primavera di Praga ed il primo passo di Neil Armstrong sulla Luna, il neo Presidente della Repubblica francese Georges Pompidou rilanciò il processo d'integrazione rimasto in stallo negli anni '60 con tre direttrici: il completamento della politica agricola comune (PAC); l'evoluzione della CEE in altri settori e l'allargamento ad altri Paesi, in primis quelli che hanno presentato richiesta di adesione, cioè la Gran Bretagna, Irlanda, Danimarca e Norvegia (che a seguito del risultato negativo del referendum nazionale ritirò la richiesta di adesione). Nella Conferenza di Parigi dell'ottobre del 1972, in occasione dell'adesione dei

tre nuovi Paesi Membri, i Capi di Stato diedero il primo riconoscimento *de facto* all'esistenza di questioni regionali da affrontare tramite il coordinamento della CEE, incaricando la Comunità di creare il Fondo europeo di sviluppo regionale ed assegnandole il compito di predisporre un rapporto periodico sull'avanzamento delle politiche regionali. La modalità di intervento proposta dalla Commissione europea consisteva nell'attuazione di una politica regionale comunitaria aggiuntiva a quelle nazionali, quindi non sostitutiva, e nella necessità di disporre di strumenti finanziari specifici per il riequilibrio interregionale. Quindi, al vertice di Parigi del 1974, oltre ad istituire il Consiglio Europeo ed approvare le elezioni a suffragio universale del Parlamento europeo fu concordata l'istituzione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

Il FESR, secondo il Reg. CEE 724/75 che lo istituisce, ha come scopo il “*correggere i principali squilibri regionali nella Comunità, in particolare quelli risultanti dalla prevalenza delle attività agricole, dalle trasformazioni industriali e da una sottoccupazione strutturale*”. Il FESR segna quindi l'inizio di una politica comunitaria di sviluppo regionale. Infatti da quel momento si è dato il via alla programmazione di interventi strutturali concentrati in determinate zone e settori particolarmente svantaggiati, dei quali il FESR era promotore e cofinanziatore. Il Fondo all'epoca fu considerato una sperimentazione triennale (1975-1977) al quale era messo a disposizione il 4% del bilancio comunitario. Il FESR si interfacciava ai territori principalmente attraverso contributi a fondo perduto agli investimenti relativi alle attività produttive o alla realizzazione di infrastrutture ad esse connesse. Tuttavia, molto dipendeva ancora dagli Stati membri, cui erano i soli a definire le zone di aiuto su cui il Fondo poteva intervenire, che come unico criterio dovevano essere aree già soggette ad aiuti nazionali, a discapito delle zone realmente necessitanti d'aiuto (in primis i territori dell'EIRE). Gli stanziamenti del FESR erano gestiti dai soli Stati membri, i quali stabilivano in piena autonomia i criteri di definizione delle aree su cui il Fondo poteva intervenire e godevano di quote prefissate di finanziamenti sulle quali la Commissione non poteva esercitare alcuna influenza. Gli interventi finanziati dal FESR si sarebbero quindi inevitabilmente configurati come un mero strumento complementare alle risorse statali o come una forma di finanziamento della spesa pubblica⁶⁵. Solo nel 1979, con il Regolamento n. 214/79, verrà riconosciuto alla Commissione un controllo sulle politiche nazionali, introducendo una quota pari al 5% del FESR a disposizione della Commissione da utilizzare sulla base delle proprie valutazioni. Tuttavia questo primo passo non fu granché importante se non per segnare l'inizio della crescente autonomia della Comunità Europea nella gestione degli interventi. Si dovrà attendere il 1988, l'anno della Riforma dei Fondi Strutturali, per una rivoluzione nel sistema di gestione del fondo. Nel frattempo, il FESR continuò ad essere usato come rimborso della spesa pubblica statale destinata a interventi a finalità regionale e a finanziare singoli progetti, anziché programmi integrati e concertati tra Paesi membri e CEE.

⁶⁵ Il Reg. CEE n. 724/75, nell'art. 4, così si riferisce all'utilizzo delle quote del FESR: “*Il contributo del Fondo così stabilito può, previa decisione dello Stato membro notificata contemporaneamente alla domanda di contributo, o aggiungersi all'aiuto concesso dalle autorità pubbliche a favore dell'investimento oppure essere acquisito da queste ultime a titolo di parziale rimborso dell'aiuto stesso*”.

Nel 1984 la ricerca di nuovi criteri più efficienti portò ad una seconda revisione del Fondo, che non ebbe però particolari effetti sulla prassi in vigore negli Stati membri. L'unica novità tangibile era la possibilità che il FESR finanziasse anche dei progetti per lo sviluppo locale che negli anni seguenti si sarebbero ripresentati come Iniziative comunitarie. Le Iniziative comunitarie sono interventi di durata pluriennale promossi dalla Commissione in settori innovativi per risolvere problemi di specifici territori, la cui programmazione coincide con quella dei fondi SIE. Le iniziative comunitarie sono la prima espressione dei fondi diretti. Sono state regolamentate in maniera più dettagliata nel 1989 e dopodiché nel 1999. Nel 1984 vennero lanciate quattro Iniziative Comunitarie (Star, Valoren, Resider e Renaval) ed otto programmi per promuovere l'occupazione ed iniziative locali contro la povertà (LEDA, ERGO, EGELI, ELISE, TURN, LEI, SPEC, Poverty III).

Nel frattempo, la CEE si evolveva. Una prima forma embrionale dell'unione monetaria si intravide attraverso l'introduzione dell'ECU (European Currency Unit) nel 1979, erede dell'EUA (European Unit of Account), anch'essa una moneta di valore fittizio valida tra il 1975 e il 1979 ed utilizzata dalla BEI (la Banca Europea per gli Investimenti). L'EUA veniva calcolata come media ponderata del valore delle diverse monete dei paesi membri della CEE (sistema poi adottato anche dall'ECU). L'ECU si trattava di una valuta virtuale scritturale la cui funzione era essere una unità di conto per la redazione del budget interno della Comunità europea. In seguito venne usata anche per depositi bancari. Nel marzo 1979 entrò in vigore lo SME, il Sistema monetario europeo per limitare le fluttuazioni dei tassi di cambio tra le monete dei paesi membri entro il 2,25%. Nel giugno dello stesso anno ci furono le prime elezioni a suffragio universale del Parlamento europeo. Nel 1985 venne firmato l'Accordo di Schengen firmato tra Francia, Paesi Bassi, Germania Ovest, Lussemburgo, e Belgio per la creazione di uno spazio comune e l'abolizione delle frontiere sia per merci che per persone che entrò in vigore come Convenzione di Schengen il 26 marzo 1995, dieci anni dopo. Dagli anni '90 anche altri Stati dell'Ue e non ne fecero parte.

Nel 1981 l'adesione della Grecia precedentemente e poi quelle di Spagna e Portogallo nel 1986 aumentano ulteriormente le divergenze tra le regioni della CEE, mentre nel 1985 esce dalla CEE la Groenlandia (restandoci comunque associata come territorio d'oltremare). Questi 3 Paesi mediterranei sono reduci dal crollo a metà anni settanta delle dittature che regnavano nei loro territori da molti anni. Già con l'ingresso della Gran Bretagna la CEE comincia ad essere vista come una potenza economica ed un attore geopoliticamente importante, ma con l'ingresso della Penisola Iberica e di quella Ellenica si capisce come la Comunità Europea non abbia intenzione di fermare il proprio processo di allargamento, presentando un mercato interno molto più ampio ma allo stesso tempo mostrando le prime forti differenze geografiche e culturali. La situazione economica del Sud Europa rende ancor più necessario un coordinamento centrale da parte delle istituzioni centrali europee per riequilibrare le condizioni di competitività delle regioni. Per favorire questo processo di integrazione europea della Comunità, per i nuovi entrati furono creati i Programmi Integrati Mediterranei (PIM, dal Reg. CEE 2088/85), rivolti al miglioramento delle infrastrutture socioeconomiche delle regioni mediterranee. I PIM erano finanziati da tutti e tre i Fondi SIE allora in vigore (FESR, FSE, FEOGA).

3.2 Dall'Atto Unico Europeo verso il nuovo millennio

Tra il 1986 ed il 1988 ci furono due grandi novità legislative: l'introduzione dell'Atto Unico Europeo e la riforma dei Fondi Strutturali.

L'AUE, approvato nel 1986, aveva come fini: la nascita di un mercato unico comunitario entro il 1° gennaio 1993 nel quale vi fosse una libera circolazione di merci, persone e capitale (nel 1985 la Commissione stimolò il dibattito con il libro bianco intitolato “*Il completamento del mercato interno*”), rilanciare l'integrazione europea riconoscendo la coesione economica e sociale come uno degli obiettivi prioritari dedicandole l'intero Titolo V dell'Atto (anche in occasione dell'entrata di Grecia, Spagna e Portogallo), ampliare i poteri della Comunità Europea, riformare le regole del funzionamento delle istituzioni europee come il Parlamento Europeo ed istituisce giuridicamente il Consiglio Europeo (anche se nella prassi era già funzionante). L'AUE diede una nuova visione di Europa, incentrata sulla coesione socio-economica e sulla riduzione delle divergenze sia legislative che territoriali. Tra i mezzi a disposizione della Comunità Europea, per raggiungere l'obiettivo della Politica di coesione e della riduzione degli squilibri regionali i Fondi Strutturali ne divennero il principale strumento, oltre agli strumenti finanziari della BEI, e si diede l'incarico alla Commissione per le opportune modifiche al loro funzionamento, in modo da renderli più efficaci ed incisivi nel perseguire gli obiettivi indicati dal Trattato.

Gli interventi d'implementazione dell'AUE si rivelarono di gran lunga più validi ed efficaci rispetto a quelli effettuati nell'ambito della politica di sviluppo regionale antecedente il 1986. Ciò dipendeva da due fattori: il primo è il notevole aumento delle risorse finanziarie assegnate ai Fondi SIE grazie al Pacchetto Delors I, cioè un insieme di proposte relative l'incremento del bilancio comunitario necessario per una adeguata implementazione delle riforme previste dall'Atto Unico. Nel quinquennio 1988-1992, le risorse destinate alla politica regionale passarono infatti dal 16% al 31% del bilancio comunitario (20,5 miliardi di ECU). Il secondo fattore è l'applicazione dei nuovi principi previsti dalla riforma dei Fondi strutturali del 1988.

La Riforma del 1988 ebbe un impatto radicale sul sistema di gestione dei fondi strutturali. Si basa su un corpo di 5 regolamenti che ne normano le disposizioni generali, il coordinamento degli interventi, i principi e la loro specificazione, compresa la modalità di funzionamento di ciascuno dei tre fondi⁶⁶. La Riforma introdusse tre principali innovazioni: l'individuazione di principi basilari, la definizione di obiettivi prioritari e l'incremento delle risorse finanziarie.

I quattro principi fondamentali sui quali i Fondi Strutturali avrebbero dovuto basarsi da quel momento in poi sono:

⁶⁶I regolamenti CEE n.2052/88, 4253/88, 4254/88, 4255/88, 4256/88. Il primo riguarda le finalità dei Fondi Strutturali, il secondo il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi, gli altri riguardano l'applicazione del Reg. CEE n.2052/88 attraverso il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, il Fondo Sociale Europeo ed il FEOGA sezione orientamento (all'epoca questo era considerato come un Fondo strutturale).

- Concentrazione: concentrazione tematica su obiettivi specifici, concentrazione geografica sulle regioni in ritardo di sviluppo, concentrazione finanziaria per ciascun obiettivo prioritario;
- Programmazione: elaborazione di programmi pluriennali seguendo 4 fasi: pianificazione strategica ed individuazione dei bisogni, programmazione degli interventi tramite l'elaborazione del Quadro comunitario di Sostegno (QCS), fase di attuazione, monitoraggio e valutazione dei risultati previsti dal QCS;
- Addizionalità: i fondi comunitari si aggiungono ai fondi statali, non si sostituiscono;
- Partenariato: coinvolgimento da parte della Commissione e dello Stato di partner regionali e locali nella progettazione ed attuazione dei programmi, comprese le parti sociali e le organizzazioni non governative.

Cambiano le modalità di coordinamento dei fondi e dei loro interventi, sostituendo l'approccio basato su singoli progetti non coordinati tra di loro ad un approccio per programmi. Gli strumenti adottati per arrivare ad una gestione condivisa delle risorse e per il raggiungimento delle priorità comunitarie si esplicano nei programmi che gli Stati membri devono presentare obbligatoriamente per ogni singolo obiettivo. Questi documenti presentati alla Commissione, che prendono il nome di Programma Nazionale per gli obiettivi 3 e 4 (legati esclusivamente al Fondo Sociale Europeo con interventi decisi a livello nazionale) e Programmi di Sviluppo Regionale per gli altri obiettivi, riguardano le priorità che gli enti intendono perseguire e le modalità per raggiungerle. Dai programmi, una volta approvati dalla Commissione, vengono definiti i Quadri Comunitari di Sostegno. Il QCS è il documento nazionale che contiene al suo interno la strategia, le priorità d'azione e la partecipazione finanziaria dei Fondi. È suddiviso in assi prioritari di intervento e viene attuato tramite i programmi operativi presentati alla Commissione da parte dello Stato membro come rappresentante delle Regioni. I POR vengono poi specificati con un nuovo documento, il complemento di programmazione, contenente informazioni dettagliate su: beneficiari, tipologie di intervento da realizzare, modalità di attuazione e assegnazioni finanziarie delle singole misure. Per la prima volta dalla storia dei Fondi Strutturali è necessario predisporre a qualsiasi livello decisionale procedure per la gestione dei fondi, la sorveglianza e il controllo.

Sui regolamenti che hanno comportato la riforma normativa dei Fondi Strutturali si è basata la prima programmazione comunitaria pluriennale dei Fondi SIE. La programmazione prevista per il quinquennio 1989-1993 si struttura su 5 obiettivi, e ha come dotazione 64 miliardi di ECU (allora corrispondente al 25% del bilancio del UE e lo 0,3 del PIL comunitario). Come ogni programmazione pluriennale, la durata del ciclo è tuttavia più ampia: normalmente, gli interventi e la successiva rendicontazione finale si concludono due anni dopo il suo termine formale (in questo caso il 1995), e per quanto riguarda la valutazione dei risultati sono necessari ulteriori anni, mentre la fase programmatoria inizia circa due anni prima il definitivo avvio della programmazione. Essi sono:

- Obiettivo 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo (quelle il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media

comunitaria). È coperto da tutti e tre i fondi SIE, ed è l'obiettivo più consistente in termini di popolazione (il 25% della popolazione, pari a 86,2 milioni di abitanti) ed in termini finanziari (il 64% della dotazione totale, pari a 43,8 miliardi di ECU). Di questi, 10,2 vanno alla Spagna, 8,5 al Sud Italia, 7,5 alla Grecia, 4,5 all'Irlanda e importi inferiori ai lander della Germania est, la Corsica e l'Irlanda del Nord. Il 35,2% del fondo finanzia infrastrutture legate ai trasporti e all'ambiente, il 33,6% sono investimenti per aiutare le imprese ed il 29,6% è destinato alla valorizzazione delle risorse umane;

- Obiettivo 2: riconvertire i territori gravemente colpiti dal declino industriale (aree che hanno sia un tasso di disoccupazione superiore alla media comunitaria sia un tasso di occupazione nel settore industriale superiore alla media comunitaria dal 1975 in poi ininterrottamente, ma in declino rispetto agli anni appena citati). Fruisce di 6 miliardi di ECU stanziati tramite il FESR ed il FSE e copre 57,3 milioni di abitanti. I principali fruitori sono Regno Unito, Spagna e Francia;
- Obiettivo 3: combattere la disoccupazione di lunga durata. Interamente coperto dal FSE come l'ob. 4, la dotazione finanziaria complessiva di entrambi gli obiettivi è di 6,67 miliardi di ECU, assegnati principalmente a Regno Unito, Francia e Germania;
- Obiettivo 4: facilitare l'inserimento professionale dei giovani;
- Obiettivo 5: diviso in 5 a, accelerare l'adeguamento delle strutture agricole (completamente finanziato dal FEOGA), e in 5b, promuovere lo sviluppo delle zone rurali, finanziato attraverso il FESR, il FSE e il FEOGA. La copertura finanziaria è di 6,3 miliardi di ECU, i cui principali beneficiari sono Francia, Germania e Italia. L'obiettivo 5b riguarda 17,6 milioni di persone, pari al 5% della popolazione comunitaria, e riguarda per il 47% l'avvio di nuove attività economiche nei territori rurali, il 20% la valorizzazione delle risorse umane e il 12% l'ambiente.

Inoltre, grazie alla Riforma dei Fondi Strutturali, le Iniziative Comunitarie sono entrate a pieno regime nella politica di Coesione, prendendo il nome di Programmi di Iniziative Comunitarie (PIC), cioè programmi di sviluppo e sperimentazione locale su particolari temi di natura integrata o settoriale con risorse finanziarie esterne ai fondi SIE e gestiti dalla Commissione Europea. I PIC rispondono a particolari requisiti: devono avere un approccio innovativo alle politiche settoriali come l'industria, la formazione, l'agricoltura e il territorio; essere di tipo integrato, cioè attuate attraverso azioni infrastrutturali o immateriali nei confronti di imprese o pubbliche amministrazioni; fondate sul principio della rete e dello scambio di buone pratiche tra gli attori. La Commissione per il quinquennio ha proposto 16 iniziative comunitarie con il 7,8% circa dell'intera dotazione (5,3 miliardi di ECU) incentrate su problematiche settoriali o territoriali, di cui 12 sono nuove iniziative mentre 4 sono già state decise nel 1984⁶⁷ ed in corso di realizzazione durante la Riforma. Le Iniziative Comunitarie vengono proposte agli Stati membri dalla Commissione per far fronte a problemi specifici diffusi in tutto il territorio dell'Unione e vanno a completare

⁶⁷Star, Valoren, Resider, Renaval, si veda il primo paragrafo. Ad esse sono destinate complessivamente 1,7 miliardi di ECU.

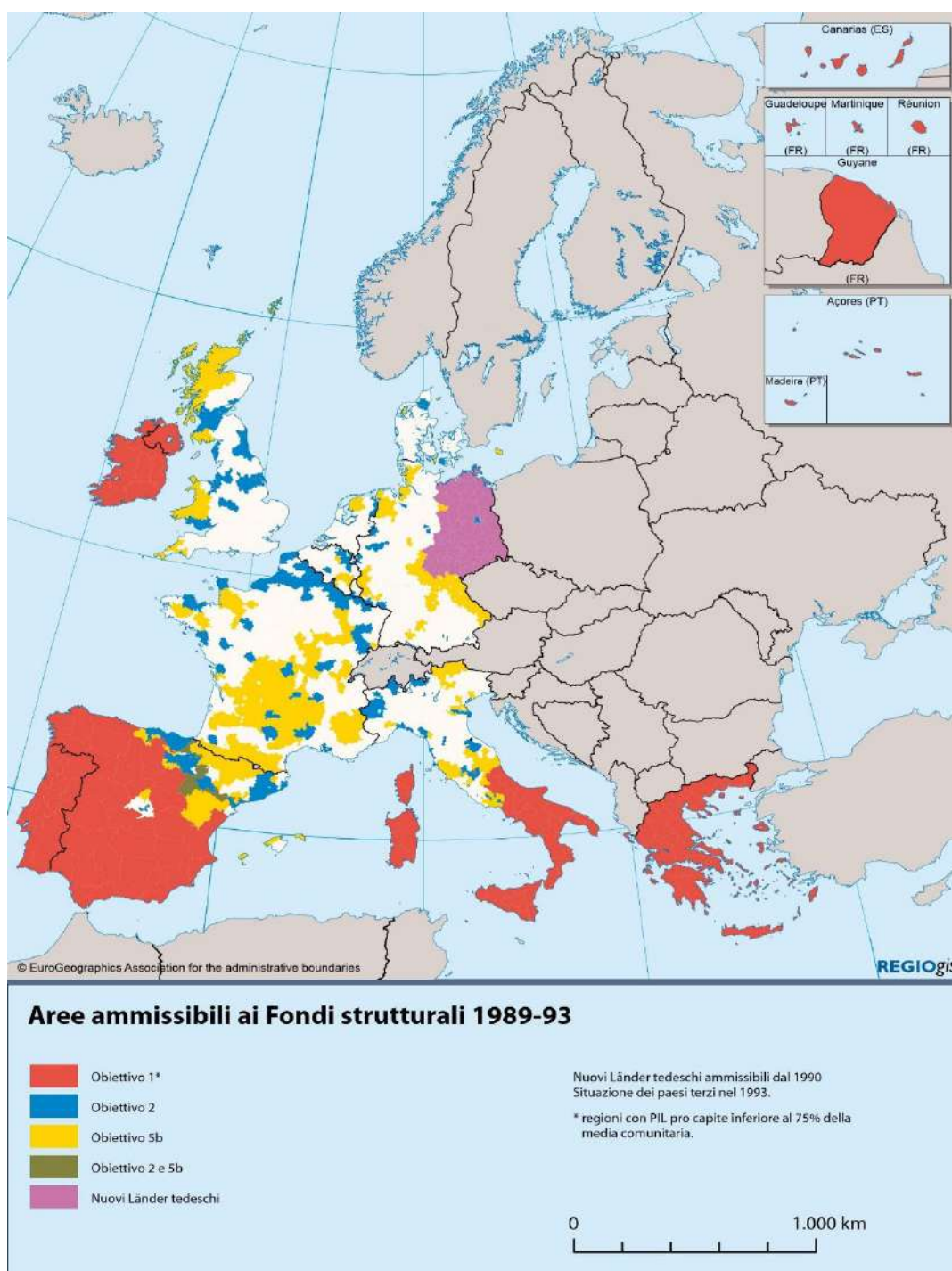
l'azione dei Quadri comunitari di sostegno, negoziati tra la Commissione e gli Stati membri sulla base dei piani di sviluppo nazionali o regionali. Le 12 iniziative sono⁶⁸:

- ◆ Interreg riguarda la cooperazione transfrontaliera tra regioni,
- ◆ Horizon investe sulla formazione professionale di persone con disabilità,
- ◆ Leader finanzia lo sviluppo rurale attraverso un approccio integrato,
- ◆ Regis sostiene l'integrazione delle regioni ultraperiferiche (i dipartimenti francesi d'oltremare, Madeira, le isole Canarie e le Azzorre),
- ◆ Envireg riguarda lo sviluppo ambientale ed economico delle zone costiere,
- ◆ Stride rafforza il potenziale tecnologico e innovativo nelle regioni dell'Ob.1 e 2,
- ◆ Regen contribuisce a rendere effettivo il mercato interno dell'energia,
- ◆ Euroform finanzia lo sviluppo di nuove qualifiche e competenze lavorative,
- ◆ Rechar sostiene le misure di riconversione socioeconomica delle zone carbonifere,
- ◆ Telematique stimola l'utilizzo di servizi di telecomunicazione dove meno diffusi,
- ◆ Now riguarda il sostegno occupazione alle donne,
- ◆ Prisma sostiene le PMI all'interno delle regioni dell'Obiettivo 1.

Alla fine del quinquennio, i principali beneficiari furono lo stato spagnolo, con 14,2 miliardi di ECU, seguito dall'Italia (11,4), Portogallo (9,2) e Grecia (8,2), anche se buona parte dei fondi andò ai nuovi lander della ex Germania dell'Est al loro ingresso. Nelle regioni dell'ob.1, il divario tra PIL pro-capite e quello della media comunitaria si ridusse di tre punti percentuali. Sono stati creati 600.000 posti di lavoro, formati 917.000 lavoratori e mezzo milione di PMI nelle regioni dell'Obiettivo 2 hanno usufruito dei fondi strutturali.

⁶⁸ Per un migliore approfondimento si veda "Commissione delle Comunità Europee, Guida alle Iniziative Comunitarie 1989-1993".

Figura 21: Aree ammissibili nella programmazione 1989-1993⁶⁹



Fonte: Direzione Generale per le Politiche Regionali e di Coesione

Dopo aver analizzato la Riforma, possiamo cogliere i frutti della programmazione quinquennale. Uno dei maggiori problemi riscontrati nella nuova disciplina è stato lo scarso utilizzo delle risorse stanziate a causa dell'incapacità delle autorità statali e regionali ad adeguarsi correttamente alla nuova disciplina di verifica. Altre complicazioni sono: la scarsa trasparenza dell'attività di gestione, la mancanza di controlli idonei e la ridotta flessibilità

⁶⁹ Obiettivo 3, 4 e 5a non prevedono la concentrazione geografica e sono definite dagli Stati.

nell'individuazione delle zone beneficiarie delle risorse comunitarie. Così, con il Pacchetto Delors II, la Commissione si impegnò a rendere la procedura burocratica più semplice. Il pacchetto, presentato quattro giorni dopo la firma del Trattato di Maastricht, rilancia l'unione economica e monetaria dell'Unione, anche attraverso l'istituzione del Fondo di Coesione (FC). Per concludere le riflessioni sulla prima programmazione, è utile esaminare la prima Relazione sulla Coesione economica e sociale della Commissione Europea presentata a tutte le istituzioni europee nel 1996. Secondo il documento, vi è stato un incremento del divario socio-economico tra le regioni europee a causa degli aspetti di criticità già analizzati, ma anche a causa dell'andamento finanziario dei Paesi Membri e delle politiche interne. Tuttavia, c'è da evidenziare come i quattro Paesi membri più poveri (Grecia, Irlanda, Spagna e Portogallo) abbiano incrementato il PIL pro capite dell'8% dal 1983 al 1993. In conclusione, non si può dire che il processo di convergenza sia stato però molto incisivo.

Nel frattempo, il processo di integrazione europea andava avanti: il 15 giugno 1987 prese il via il programma Erasmus a sostegno dei giovani che intendono svolgere parte dei loro studi universitari in un altro paese europeo. Il 9 Novembre 1989 cadde il muro di Berlino, simbolo del crollo dell'Urss e dell'indipendenza degli Stati dell'Europa dell'est, e 11 mesi dopo la Germania fu riunificata. Al Consiglio Europeo di Madrid del giugno 1989 i Paesi Membri adottano un piano, suddiviso in 3 fasi, per un'unione economica monetaria (UEM), piano che fu integrato nel Trattato di Maastricht. La prima fase fu messa in atto subito e prevedeva una totale libertà di circolazione dei capitali all'interno della Comunità con l'abolizione dei cambi, l'aumento delle risorse per i fondi strutturali per ridurre le disparità regionali e una maggiore convergenza economica che fu raggiunta attraverso l'entrata in vigore del Mercato unico europeo il 1° gennaio 1993. La seconda fase, iniziata nel 1994 con l'istituzione dello spazio economico europeo (l'ampliamento del mercato unico ad altri paesi non facenti parte della CEE), creava l'Istituto monetario europeo con carattere transitorio (difatti l'IME dopo 5 anni venne abolito in seno all'istituzione della BCE) che aveva come compiti aumentare la cooperazione tra le banche nazionali, favorire il coordinamento delle politiche monetarie e sostenere il SEBC, il sistema europeo delle banche centrali per mantenere la stabilità dei prezzi. La terza fase era costituita dall'entrata in vigore dell'euro.

Il 1° novembre 1993 entrò in vigore il Trattato di Maastricht firmato l'anno prima, considerato il vero salto di qualità nella presa in considerazione degli enti regionali e locali a livello europeo. Negli anni '90 si decise di convocare una Conferenza Intergovernativa per elaborare delle proposte in merito all'unione economica e politica della CEE. C'erano delle visioni contrastanti all'epoca: la Commissione Europea proponeva che le 3 Comunità europee venissero sostituite da un'Unione con poteri sulla politica estera e sulla sicurezza; Francia e Germania avevano una visione più federalista ed incentrata sulla difesa comune (ostacolata da Regno Unito e Paesi Bassi), la Spagna dava più priorità all'integrazione economica che a quella politica. Grazie ad il "Trattato di compromesso" proposto da Jacques Santer che dipanò le divergenze, il Trattato di Maastricht portò molte innovazioni all'organismo comunitario di allora: nacque l'Europa a due velocità, stabilendo che chi non volesse entrare nella moneta unica dal 1° gennaio 1999 avrebbe potuto farlo; la CEE cambiò nome in Comunità Europea; fu introdotto il principio di sussidiarietà (se una

competenza può essere svolta adeguatamente da un ente di livello inferiore, l'ente superiore interviene solo nelle funzioni in cui l'ente inferiore risulti inefficace); venne creato l'Europol e la cittadinanza dell'Unione Europea; la Corte dei Conti europea, entrata in funzione nel 1977, venne dichiarata istituzione dell'Unione Europea; il Parlamento europeo ottenne il potere di approvare gli atti legislativi comunitari insieme al Consiglio; venne istituito il Comitato delle regioni, un organo composto da rappresentanti locali e regionali con poteri consultivi. Il Pacchetto Delors II presentò le proposte per attuare il Trattato di Maastricht, creando il Fondo di Coesione, un fondo ad hoc per le regioni più arretrate.

Il Fondo di Coesione, istituzionalizzato con il Regolamento n. 1164/1994, è incentrato sulla riduzione delle disparità economiche e sociali negli Stati membri il cui Reddito nazionale lordo pro capite risulta inferiore al 90% della media dell'Unione Europea e i cui programmi di convergenza soddisfano i criteri dell'UEM. Fino al 2004, i paesi beneficiari furono solo Grecia, Irlanda, Spagna e Portogallo. Il Fondo di Coesione consentì di sostenere progetti ambientali o relativo al settore trasporti di importo superiore a 10 miliardi di ECU negli Stati membri beneficiari finanziandone fino all'85%.

Dal '91 in poi, la CE guardò con grande attenzione alla dissoluzione della Jugoslavia. La guerra imminente a Sarajevo ai confini della Comunità europea ne mostrarono l'assenza di diplomazia, ed una totale inazione da parte dei Paesi Membri della CE: d'altronde, ciò che accadeva nell'Est Europa era ancora visto con sospetto vista la grande eredità dell'Urss su questi paesi, e l'attenzione era tutta incentrata sulla riunificazione tedesca. Questa guerra viene ancora adesso ricordata come una macchia sul curriculum dell'Unione europea. Nel 1992 furono intraprese numerose azioni per la tutela ambientale (ad esempio il marchio Ecolabel, la rete Natura 2000, la firma a Rio de Janeiro della convenzione delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici) e fu istituito l'Ufficio per gli Aiuti umanitari. Nel 1995 fu istituito il primo mediatore dell'Ue ed entrarono nella Comunità Europea Austria, Finlandia e Svezia, entrando in pieno titolo nella seconda programmazione comunitaria dal 1994 al 1999. L'ingresso di questi ultimi due paesi pose il problema della bassissima densità abitativa e su come i fondi SIE possano essere utilizzati per sviluppare queste nuove realtà. Ciò ha portato alla definizione di un sesto obiettivo specifico per le regioni a bassa densità abitativa.

Nella programmazione 94-99, per rispondere alla scarsa capacità di usufruire delle risorse emersa dalla Relazione sulla Coesione economica e sociale, si sono rafforzati i principi fondamentali, è stato più che raddoppiato lo stanziamento ai fondi strutturali (168 miliardi di ECU, arrivando a coprire circa il 30% del bilancio comunitario) e si è operato verso una semplificazione delle procedure burocratiche. Il regolamento introdotto nel 1994 relativo al coordinamento degli interventi dei fondi non modifica notevolmente il regolamento del 1988, si limita ad introdurre il Documento Unico di Programmazione, un documento che riunisce tutti i Programmi Operativi e i piani degli Stati membri e delle loro regioni in un piano di sviluppo finalizzato ad assicurare il coordinamento tra i fondi comunitari in uno specifico territorio e raggruppa la strategia di sviluppo e i programmi ai fini di un accordo unico, su cui la Commissione poi prende un'unica decisione. In più, la verifica degli interventi venne prevista sia al momento della presentazione dei piani di sviluppo da parte di ogni paese membro sia annualmente.

La nuova programmazione comunitaria 1994-1999 fissava come obiettivi:

- Obiettivo 1: Sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo, comprese le aree rurali. Interessa il 26% della popolazione comunitaria e detiene oltre 2/3 dei finanziamenti per un totale di 94 miliardi di Ecu, di cui il 41% finanzia misure di sostegno alle imprese, il 29,8% le infrastrutture ambientali e legate ai trasporti, il 24,5% la valorizzazione delle risorse umane. 14,5 miliardi sono destinati al Fondo di Coesione. L'obiettivo comprende il FESR, il FSE e il FEOGA;
- Obiettivo 2: Riconversione delle regioni, o parte di esse, gravemente colpite dal declino industriale. Interessa il 16,4% della popolazione e l'11% dei finanziamenti a carico del FESR e del FSE (55% riguarda il sostegno alle PMI, 24% alla riqualificazione ambientale e 21% allo sviluppo risorse umane);
- Obiettivo 3 (che ingloba i precedenti Ob. 3 e 4): Lotta alla disoccupazione di lunga durata; inserimento professionale dei giovani; integrazione delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro, promozione delle pari opportunità (questi ultimi due punti sono una novità rispetto alla programmazione precedente). Si rivolge al 3,7% della popolazione (l'insieme di: 1,3% i giovani disoccupati, 2,4% i disoccupati di lunga durata) e comprende il 9,4% delle risorse totali, tutte all'interno del Fondo Sociale Europeo;
- Obiettivo 4: Adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali ed all'evoluzione dei sistemi di produzione, ad esso è destinato l'1,6% delle risorse, inerenti al FSE;
- Obiettivo 5a: Adeguamento delle strutture agricole nell'ambito della PAC e ristrutturazione del settore della pesca, con il 4,4% delle risorse, sostenute dal FEOGA e dallo SFOP (lo Strumento finanziario di orientamento della pesca istituito nel 1993 mediante il Regolamento n. 2080/93, successivamente cambierà nome in FEAMP);
- Obiettivo 5b: Promozione dello sviluppo e adeguamento strutturale delle zone rurali, il 5% dei finanziamenti si riferisce a questo obiettivo e ingloba l'8,8% della popolazione complessiva dell'UE, attraverso il FESR, il FSE e il FEOGA;
- Obiettivo 6, in vigore dal 1995: Aree a bassa densità di popolazione, coinvolgendo lo 0,4% della popolazione e lo 0,5% dell'ammontare finanziario complessivo, sostenuto da tutti i fondi SIE.

Il Libro verde sul futuro delle iniziative comunitarie sottolinea l'importanza che le Iniziative hanno avuto nella programmazione precedente: *“è specialmente grazie a queste ultime che lo sforzo di coesione compiuto dalla Comunità è stato meglio apprezzato e compreso dai cittadini. Nella misura in cui consentono alla Comunità di operare interventi specifici e mirati per risolvere problemi che minacciano le condizioni di vita dei suoi cittadini o ne frustrano la capacità di accedere al benessere crescente offerto dal mercato interno, le iniziative della Comunità ne rispecchiano la vitalità e l'efficacia della sua azione. Più esattamente, le iniziative comunitarie favoriscono la flessibilità e aprono specifiche possibilità di cooperazione e di innovazione”*. Queste opportunità che le Iniziative hanno sono da rilevare nella possibilità di cooperazione transfrontaliera, il fatto che non si limitano a sovvenzionare le politiche nazionali, intervengono nei settori penalizzati dai mutamenti in

atto che spesso sfuggono ad ogni previsione nella fase programmatrice, e che consentono di sperimentare nuove soluzioni. Tuttavia, ha anche rivelato che le iniziative erano presenti in numero eccessivo, riducendole a 13. Inoltre, si è imposto che la percentuale delle risorse destinate ai Fondi Strutturali per le iniziative comunitarie sia pari al 10% (13,45 miliardi di Ecu). I 5 temi su cui si sviluppano le 13 iniziative della programmazione 1994-1999 sono:

1. Cooperazione, reti transfrontaliere e reti interregionali/nazionali. L'inversione di tendenza, dallo scontro tra regioni di frontiera alla cooperazione sul piano economico e sociale, è importante per il completamento del mercato interno e la coesione. Si tende a privilegiare di meno singoli interventi disarticolati geograficamente e di più strutture durevoli al sostegno della crescita economica. La riuscita di questi progetti dipende dall'inclusione delle parti sociali ed economiche.
2. Sviluppo rurale. L'attuazione della politica agricola comune, in risposta ai grandi mutamenti presenti nel settore agricolo, richiede un'iniziativa ad hoc: il programma LEADER, che punta sull'innovazione, sulla realizzazione di progetti di cooperazione transnazionale per iniziativa delle zone rurali, sugli scambi di iniziative e di know how tra le parti interessate. Il Libro verde suggerisce che gli interventi vengano gestiti in forma decentrata per una maggiore efficacia. La maggior parte dei fondi stanziati a LEADER ricadrebbe sulle zone ad obiettivi 1 e 5b.
3. Regioni ultraperiferiche. Queste regioni sono dal 1995 un ambito prioritario per il Consiglio europeo e la Commissione poiché proprio a causa della loro lontananza è giustificato uno sforzo particolare di solidarietà da parte della Comunità europea. Si punta molto al consolidamento dell'economia locale ed al miglioramento delle comunicazioni con il continente, oltre alla cooperazione con regioni limitrofe.
4. Occupazione e sviluppo delle risorse umane. Si sottolinea nel Libro verde come la sola crescita non è di per sé sufficiente a creare posti di lavoro sufficienti a ridurre la disoccupazione a lungo termine. Per questo l'iniziativa comunitaria deve favorire la sperimentazione, sostenere le idee innovative, promuovere le pari opportunità sul mercato del lavoro e l'assistenza occupazionale alle persone con disabilità, sostenere la ricerca applicata creando nuove qualifiche e specializzazioni.
5. Gestione delle trasformazioni industriali. Considerando che i problemi ambientali richiedono misure drastiche e i mutamenti tecnologici sono sempre più rapidi, si deve puntare sui settori più sensibili: pesca, difesa, tessile, siderurgia. La Commissione auspica che le parti economiche e sociali sostengano queste azioni.

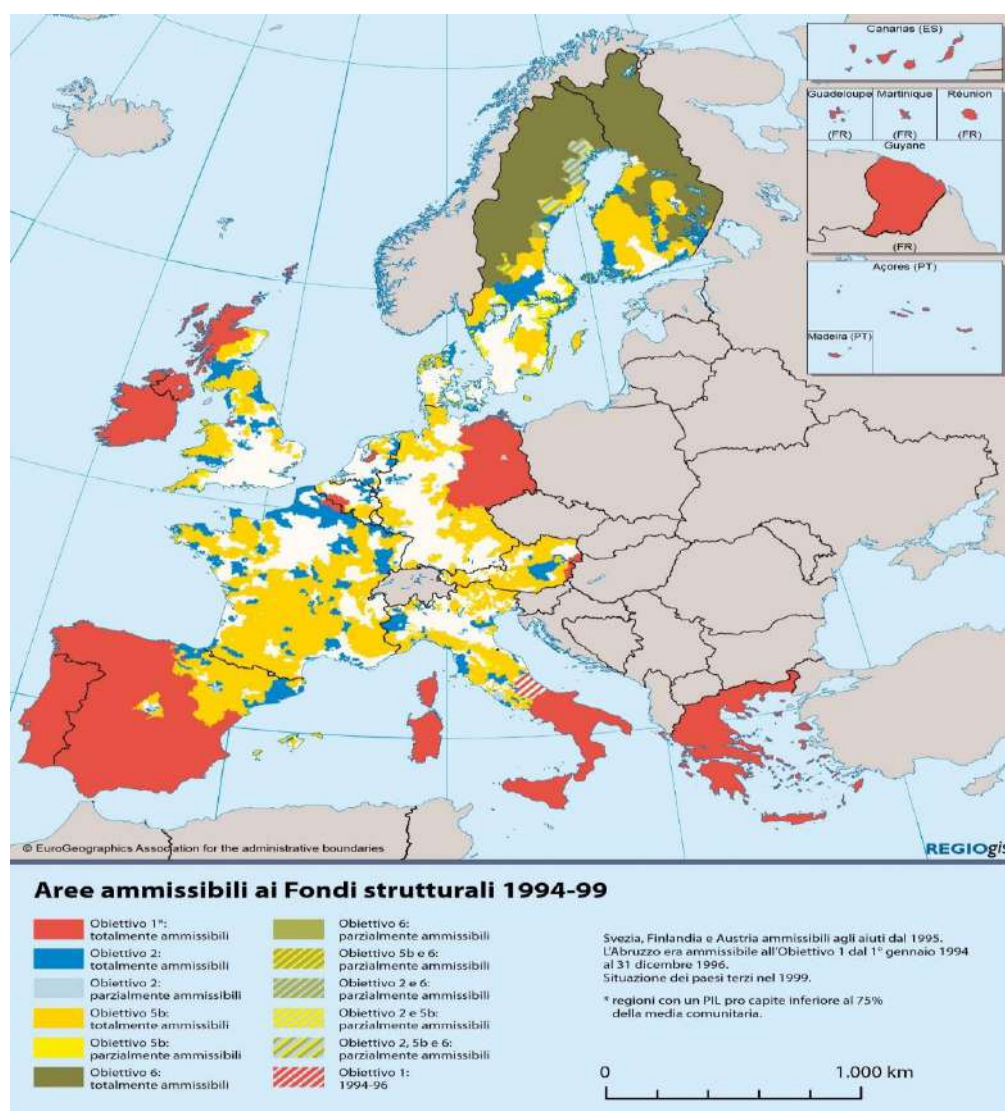
Le 13 Iniziative comunitarie sono: le già esistenti Interreg II, Leader II, Regis II, Rechar II, Resider II, e di seguito propongo le novità rispetto alla programmazione precedente:

- Urban: recupero dei quartieri in crisi in città di grandi e medie dimensioni;
- Adapt: adattamento del mercato del lavoro alle trasformazioni economiche e tecnologiche;
- Pesca: diversificazione dei territori dipendenti dall'industria della pesca;

- Occupazione: include Now, Horizon, Youthstart (per l'inserimento di giovani senza esperienza) e Integra (promuovere l'occupazione dei gruppi vulnerabili);
- Konver: riconversione del settore della difesa;
- Retex: diversificazione dei territori dipendenti dal settore tessile e abbigliamento;
- Tessile-abbigliamento: ammodernamento dell'industria tessile e dell'abbigliamento in Portogallo (nel 1995 è stato trasformato in programma industriale e non più una Iniziativa Comunitaria);
- PMI: aumento della competitività delle piccole e medie imprese;

Nel 1995, visti gli sviluppi della situazione in Irlanda del Nord, la Commissione ha proposto un'iniziativa specifica di mantenimento della pace e di aiuto per la riconciliazione nell'Irlanda del Nord e le regioni al confine irlandesi.

Figura 22: Aree ammissibili nella programmazione 1994-1999⁷⁰



Fonte: Direzione Generale per le Politiche Regionali e di Coesione

⁷⁰ Obiettivo 3, 4 e 5a non prevedono la concentrazione geografica e sono definite dagli Stati.

Complessivamente, il FESR ha ricevuto 80,5 miliardi di ECU (di cui il 24,1% è andato alla Spagna, il 15,2% all'Italia, 12,4% a Grecia e Portogallo e 12,2% alla Germania) per una quota del 48% sul totale, il FSE il 30% (20% alla Spagna e 15,9% alla Germania) ed il Fondo di Coesione l'11,2%. I principali beneficiari dei Fondi SIE nel programma 1994-1999 sono stati Spagna (42,4 miliardi di ECU), Germania (21,8 miliardi), Italia (21,7 miliardi), Portogallo (18,2 miliardi), Grecia (17,7 miliardi), Francia (14,9 miliardi). Si calcola che in questi sei anni i Fondi abbiano portato ad una crescita del PIL del 4,7% in Portogallo, 4% nei nuovi lander tedeschi, 2,8% in Irlanda, 2,2% in Grecia, 1,4% in Spagna e 1,3% in Irlanda del Nord. L'obiettivo 1 ha creato 700.000 nuovi posti di lavoro, incrementando l'occupazione del 4% in Portogallo, 2,5% in Grecia e dell'1-2% in Spagna, Sud Italia e nei lander tedeschi dell'est, mentre l'Obiettivo 2 ne ha creati 567.000. Inoltre, sono state aiutate 800.000 PMI (500.000 all'interno dell'Obiettivo 1), sono state costruite e potenziate 4.104 km di rete autostradale e 31.844 km di reti ferroviarie. Il secondo rapporto sulla coesione economica e sociale mette in evidenza come dal 1988 al 1999 il reddito medio pro capite dei tre Paesi più in difficoltà, cioè Grecia, Portogallo e Spagna, sia aumentato dell'11% in più rispetto alla media Ue, riducendo di un terzo il divario iniziale, anche se le disparità regionali hanno visto una crescita più debole, poiché il divario tra le regioni interne di alcuni Stati è aumentato.

3.3 Dall'allargamento ad Est alla crisi economica

Nel luglio 1997 la Commissione Europea presentava "Agenda 2000, per un'Unione più forte e più ampia", in risposta al Consiglio Europeo di Madrid avuto luogo nel 1995 che esortava la Commissione a elaborare un documento che esprimesse un parere in merito alle singole candidature presentate dai 10 Stati che entreranno nel 2004 ed in cui fossero valutate le conseguenze politiche, istituzionali e socioeconomiche dell'allargamento più grande nella storia dell'istituzione europea. L'Agenda andò oltre questo compito, perché non solo analizzò quanto chiesto dal Consiglio Europeo ma propose anche una strategia generale per l'Unione europea per affrontare le sfide del prossimo decennio.

L'Agenda 2000 è un documento che presenta tre parti: le prospettive di sviluppo dell'Unione Europea, le problematiche relative all'allargamento ad Est e l'inquadramento della nuova programmazione 2000-2006. Nella prima parte relativa allo sviluppo delle politiche interne, si analizzano quattro direzioni: generare i presupposti per una crescita durevole e per la creazione di posti di lavoro, mettere in primo piano l'innovazione e la conoscenza, modernizzare i sistemi occupazionali e migliorare le condizioni di vita dei cittadini. Relativamente alla Politica di Coesione, *"il tema della coesione economica e sociale acquisterà ancora maggiore importanza in un'Unione ampliata e quindi, per forza di cose, più eterogenea. Lo sforzo di coesione costituisce un investimento nel nostro futuro"* (Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia). La seconda parte riguarda l'allargamento previsto per il 2004, e prevedendo che i nuovi Stati membri potessero beneficiare delle risorse finanziarie dei Fondi SIE sin dalla data di adesione, furono aggiunti nuovi strumenti di pre-adesione per i Paesi candidati (stabilendo che, oltre ad affidarsi a dei criteri, devono essere fissate delle tappe intermedie per degli obiettivi specifici in vista dell'adesione). L'ultima parte si

riferisce al nuovo quadro finanziario pluriennale per i fondi strutturali con una migliore e semplificata gestione che vedremo successivamente.

In aggiunta, l'Agenda 2000 stabilisce, tra le altre, le seguenti finalità della strategia futura della Comunità europea: sviluppo armonioso, equilibrato e duraturo delle attività economiche; sviluppo dell'occupazione e delle risorse umane; tutela e miglioramento dell'ambiente; eliminazione delle diseguaglianze; promozione della parità di genere. Infine, dall'Agenda sarebbe derivata la nuova riforma della PAC: stimolare la competitività europea sia interna che relativa al settore internazionale, integrare le innovazioni ecologiche e tecnologiche, garantire agli agricoltori un reddito equo e semplificare la normativa giuridica.

Tre mesi dopo, il 2 ottobre 1997, viene firmato il Trattato di Amsterdam, che sancisce il principio della Strategia europea per l'occupazione, rafforzando così il coordinamento delle politiche nazionali in materia di occupazione. Inoltre, inserisce nelle competenze della CE anche l'accordo sociale tra i paesi e gli accordi di Schengen, prepara l'Unione all'arrivo dei futuri Stati membri, rafforza la cooperazione in materia di polizia, istituisce l'Alto rappresentante per la politica estera e la sicurezza comune e rafforza il ruolo del Comitato delle Regioni⁷¹. Il 1° giugno 1998 viene istituita la Banca centrale europea, che collabora con le banche centrali nazionali di tutti gli stati dell'Ue e ha la responsabilità di gestire la moneta unica che sta per entrare in vigore. Nel 2000 i leader dell'Ue firmano la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Nel giugno '99 vengono infine approvati in via definitiva i regolamenti relativi allo Strumento per le politiche strutturali di pre-adesione Ispa per 7,3 miliardi di euro, destinato a migliorare le infrastrutture di trasporto e di salvaguardia dell'ambiente, e al Programma speciale di adesione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale Sapard, per 3,6 miliardi, che si vanno aggiungere al programma pre-adesione Phare per il potenziamento delle capacità istituzionali la cui dotazione è di 10,9 miliardi.

Per la definizione della struttura della nuova programmazione comunitaria, vengono fissati sei punti principali:

1. l'incidenza delle risorse destinate ai Fondi strutturali in rapporto al PIL europeo deve rimanere invariata;
2. le risorse da destinare a favore dei nuovi Paesi entranti devono essere determinate preventivamente;
3. il numero dei Fondi SIE resta invariato e si aggiunge un nuovo fondo per la pre-adesione dei nuovi Paesi entranti;
4. alcuni criteri di eleggibilità vengono rivisti;
5. il rafforzamento del principio di concentrazione (riducendo il numero degli obiettivi da 6 a 3 e delle iniziative comunitarie da 13 a 4);

⁷¹ Il Comitato delle Regioni venne potenziato in questi termini: prevedendo che fosse autonomo nell'adozione del proprio regolamento interno (prima era sottoposto all'approvazione del Consiglio), fu prevista la sua consultazione anche da parte del Parlamento, e non solo dalla Commissione e dal Consiglio e furono aumentati i casi di consultazione obbligatoria.

6. la semplificazione nella programmazione e nella gestione dei Fondi strutturali.

Vengono adottati cinque nuovi regolamenti relativi al FESR, FSE, SFOP, FEOGA, FC⁷². Una novità presente nei Regolamenti che disciplinano i Fondi Strutturali è il carattere innovativo di questi, cioè ogni Fondo deve prevedere delle azioni relative alla ricerca ed all'innovazione nei determinati ambiti ai quali si riferisce. La programmazione comunitaria 2000-2006 ruota intorno a due grandi temi: l'efficienza, che si concretizza nella semplificazione delle procedure e della progettazione, e i preparativi in vista dell'allargamento. I 3 obiettivi sono:

- Ob. 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo. Le regioni ammissibili sono quelle il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media comunitaria e le regioni ultraperiferiche comprese nell'ex obiettivo 6. Interessa circa il 37% della popolazione Ue (169,4 milioni di abitanti) e 149,2 miliardi di euro, pari al 71,6% della dotazione finanziaria complessiva destinata ai Fondi (il 41% della spesa finanzia progetti infrastrutturali, di cui poco meno della metà nel settore dei trasporti e un terzo nell'ambiente, il 34% viene utilizzato per lo sviluppo delle imprese ed il 25% per la valorizzazione delle risorse umane). Il primo obiettivo coinvolge tutti i fondi SIE (25,4 miliardi di euro sono stati erogati al FC);
- Ob. 2 (raggruppa gli ex obiettivi 2 e 5b): favorire la riconversione socioeconomica delle zone aventi problemi strutturali come le zone industriali in fase di mutazione, le aree rurali in declino, le aree urbane in difficoltà e le zone in crisi dipendenti dalla pesca. Si riferisce al 15,2% della popolazione (69,8 milioni di abitanti) e detiene 22,5 miliardi di euro, pari al 9,6% della dotazione complessiva, erogati dal FESR e dal FSE (il 55% riguarda lo sviluppo di attività produttive e PMI, il 24% la riqualificazione fisica e ambientale, soprattutto nelle aree industriali dismesse, ed il 21% la valorizzazione delle risorse umane);
- Ob. 3 (ex Ob. 3 e 4): favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione. Tutto il territorio dell'Ue può essere eleggibile a questo finanziamento, eccetto le regioni già ammissibili all'ob1. Le sue misure si basano sul Trattato di Amsterdam e sulla Strategia europea per l'occupazione. È interamente a carico del FSE per 24,1 miliardi di euro (il 10,3% del totale) e non prevede alcuna concentrazione geografica (i programmi vengono decisi a livello nazionale) avendo un obiettivo settoriale e non territoriale.

Bisogna sottolineare come il Reg. n.1260/99 prevedeva anche un regime transitorio denominato phasing out per quelle regioni che facevano parte degli obiettivi 1, 2 e 5b nella programmazione precedente ma che non sono state più ritenute beneficiarie secondo i criteri della programmazione 2000-2006. Il motivo di questa concessione era garantire una cessazione graduale delle risorse finanziarie e non un improvviso arresto dei contributi, in modo da consolidare i risultati raggiunti nella programmazione 1994-1999. L'ex obiettivo 5a è stato ricondotto all'interno della Politica Agricola Comune.

⁷²Reg.1257/99, Reg.1260/99, Reg. 1264/99, Reg. 1783/99 e Reg. 1784/99.

La dotazione finanziaria complessiva è di 213 miliardi di euro (il 35% del bilancio UE e lo 0,4% del PIL comunitario), di cui 195 miliardi di Euro ai Fondi Strutturali e 18 al Fondo di Coesione, a cui si aggiungono 21,7 miliardi di euro per i nuovi 10 stati membri dal 2004 al 2006. Complessivamente, 56,3 miliardi di euro sono assegnati alla Spagna, 29,8 alla Germania, 29,7 all'Italia (con un aumento del 32% rispetto alla programmazione precedente), 24,9 alla Grecia, 22,8 al Portogallo, 16,6 al Regno Unito e 15,7 alla Francia.

Relativamente al tasso di cofinanziamento nazionale, il Consiglio europeo aveva disposto che il contributo dato dai fondi comunitari variasse da una soglia massima del 75% della spesa totale ammissibile al 50% della spesa pubblica per le misure previste nelle regioni a obiettivo 1. Nel caso lo Stato fosse beneficiario del Fondo di Coesione, il cofinanziamento comunitario aumentava all'80% della spesa totale ammissibile, e dell'85% nel caso in cui le regioni in cui veniva fatto l'intervento fossero ultra periferiche. Per le regioni ob. 2 e 3 il contributo europeo partiva da un minimo del 25% fino ad un massimo del 50% della spesa pubblica ammissibile.

Secondo quanto disposto dall'art. 20 del regolamento n. 1260/1999 le quattro iniziative comunitarie hanno in dotazione 11,5 miliardi di euro per il settennio (quindi riducendo la loro quota sulla dotazione complessiva al 5,4%, ma sono state anche ridotte le Iniziative), a cui vanno aggiunti i cofinanziamenti a carico degli stati membri, e riguardano:

-) Interreg III: cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale volta ad incentivare uno sviluppo armonioso e duraturo dell'insieme dello spazio comunitario attraverso una equilibrata pianificazione. Detiene una dotazione finanziaria di 5,3 miliardi di euro. Le azioni previste sono, per la cooperazione transfrontaliera, la costituzione di poli socioeconomici in base a strategie comuni di sviluppo territoriale sostenibile, per la cooperazione transnazionale invece riguardano l'elaborazione di sviluppo del territorio, la collaborazione tra zone urbane e zone rurali, un sistema di trasporto sostenibile e la promozione della tutela ambientale, ed infine per la cooperazione interregionale riguardano la creazione di reti per migliorare le policies, scambi di know how e attività di cooperazione;

-) Urban II: rigenerazione economica e sociale delle città e dei loro quartieri in crisi per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile, con circa un miliardo di euro. Le città, per essere considerate destinatarie dei fondi, devono: avere almeno 10.000 abitanti, rispettare almeno 3 su 9 requisiti che rappresentano indicatori di degrado, far parte di altri programmi europei, contribuire alla promozione della parità di genere, avere collaborazioni con gli attori socio-economici del territorio. In concreto, Urban II finanzia: la riqualificazione infrastrutturale, il sostegno all'imprenditorialità, l'integrazione delle persone emarginate, i trasporti, le comunicazioni, il trattamento dei rifiuti, la gestione delle acque, la diminuzione del consumo di idrocarburi e dell'inquinamento acustico, lo sviluppo delle ICT e il miglioramento della gestione urbana;

-) Equal: promuove nuove forme di lotta alle discriminazioni ed alle ineguaglianze nel mercato del lavoro, per un totale di 3 miliardi. Sostiene le politiche attive a favore dei principali gruppi emarginati o discriminati sul mondo del lavoro, l'integrazione sociale e professionale dei richiedenti asilo, ed il coordinamento con la strategia europea per l'occupazione. I beneficiari sono partenariati di sviluppo che riuniscono attori pubblici,

sindacati, associazioni di categoria, ONG, centri per la formazione, l'assistenza e l'avviamento professionale, etc. Il partenariato, per richiedere il finanziamento, deve cooperare con un attore di un altro Stato membro. La necessità di costituire un partenariato è in linea con l'accento che la programmazione ha posto sulla cooperazione transnazionale.

-) LEADER +: sviluppo rurale integrato grazie alla cooperazione dei gruppi di azione locale, ha a disposizione poco più di due miliardi di euro. Gli obiettivi sono: valorizzare il patrimonio naturale e culturale, creare nuovi posti di lavoro, migliorare le capacità organizzative delle comunità rurali. I territori rurali che ne hanno diritto hanno una popolazione tra 20.000 e 100.000 abitanti, fanno parte di un gruppo di azione locale (GAL), hanno una strategia di sviluppo con carattere innovativo e pilota. I GAL, come già ricordato nel primo capitolo, sono gruppi pubblico-privati di cui almeno il 50% sono attori socio-economici locali privati che, in un'ottica di programmazione negoziata tra tutti gli attori coinvolti, elaborano il piano di sviluppo locale e gestiscono i contributi finanziari. L'approccio LEADER si basa sullo sviluppo dal basso, detto anche bottom-up.

Ai fini della semplificazione, a ciascuna Iniziativa è stato assegnato un unico Fondo finanziatore. Le iniziative Interreg e Urban sono finanziate dal FESR, Leader dal FEOGA sezione Orientamento e Equal dal FSE.

Secondo il nuovo regolamento, le iniziative comunitarie sono regolamentate in modo autonomo dalla Commissione, ma sono coordinate e attuate sotto il controllo degli Stati membri che gestiscono i fondi. Secondo il principio della semplificazione, ciascuna regione attua un unico Programma integrato dei Fondi strutturali, contenente gli interventi promossi dagli Ob. 1 e 2. Più in profondità, la Commissione ha stabilito che gli obiettivi 2 e 3 vengano sempre implementati sotto forma di DOCUP per tutti i fondi SIE, mentre per l'obiettivo 1 si continuerà a ricorrere al QCS per due motivi: da una parte la grossa entità di stanziamenti, dall'altra la possibilità offerta da questo strumento di attuare programmi pluriregionali per un settore specifico. Ciascuno Stato membro deve designare le proprie autorità responsabili per l'applicazione dei fondi (in Italia prendono il nome di Autorità di Gestione già analizzate nel primo capitolo) alle quali si rivolgono i promotori dei progetti. Da un punto di vista gestionale, a livello comunitario aumenta la cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri sui controlli finanziari e la definizione delle competenze delle AdG. Per quanto riguarda i controlli finanziari, il sistema fondato sulle valutazioni ex ante, in itinere (*“entro tre anni dall'approvazione del QCS ovvero dei documenti unici di programmazione e, in generale entro il 31 dicembre 2003”* secondo il Reg. n.1260/99, art.11 paragrafo 3) ed ex post (*“entro il 31 dicembre 2005”*) rafforza il coinvolgimento nazionale e regionale al monitoraggio dei programmi. I Paesi membri, se non presentano i giustificativi di spesa entro 2 anni dal finanziamento, perdono i Fondi erogati.

Il Programma Operativo, cioè il principale documento che stabilisce le linee strategiche per l'impiego dei Fondi Strutturali (FESR e FSE) integrati dalle risorse del Ministero dell'Economia e delle Finanze e, se regionale, da quelle della Regione stessa, dal regolamento 1260/99, deve obbligatoriamente contenere: gli assi prioritari del programma con i relativi obiettivi specifici, la descrizione sintetica delle azioni per attuare gli assi ed il piano finanziario relativo ad ogni asse su base annuale contenente l'importo della dotazione

finanziaria previsto per ciascun Fondo. I 6 assi prioritari, che rappresentano le priorità strategiche di investimento e le loro misure specifiche d' intervento nei PO, sono:

- 1) Risorse naturali e ambientali: risorse idriche, energetiche, difesa del suolo, rifiuti e inquinamento, rete ecologica, monitoraggio ambientale, miglioramento know how;
- 2) Risorse culturali e storiche;
- 3) Risorse umane: politiche attive del lavoro, istruzione, formazione superiore e permanente, inclusione sociale, ricerca e innovazione;
- 4) Sistemi locali di sviluppo: industria, commercio, servizi e artigianato, turismo, miglioramento dei sistemi agricoli e sviluppo rurale, pesca e acquacoltura;
- 5) Città, enti locali e qualità della vita;
- 6) Reti e nodi di servizi: trasporti, società dell'informazione, sicurezza e internazionalizzazione.

Per un settimo asse, l'asse Assistenza tecnica per la Pubblica Amministrazione, è stato costituito un PON specifico, il PON Assistenza tecnica – PON ATAS.

Il PO è supportato dal Complemento di Programmazione che specifica gli obiettivi e descrive dettagliatamente gli interventi da realizzare, a livello di misure, e che viene periodicamente adattato alle esigenze e situazioni che maturano nel corso del periodo di programmazione.

Anche il DOCUP, riguardante quindi gli obiettivi 2 e 3, a differenza del QCS che riguarda l'ob.1, è affiancato dai PO e il Complemento di Programmazione, e come il QCS viene suddiviso in assi prioritari strategici di intervento, con la loro articolazione in misure e la partecipazione finanziaria per ogni asse. La principale differenza tra DOCUP e QCS è l'obiettivo a cui si fa riferimento, oltre il fatto che il QCS può riguardare programmi interregionali. In Italia, le regioni ad Ob. 1 sono Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna.

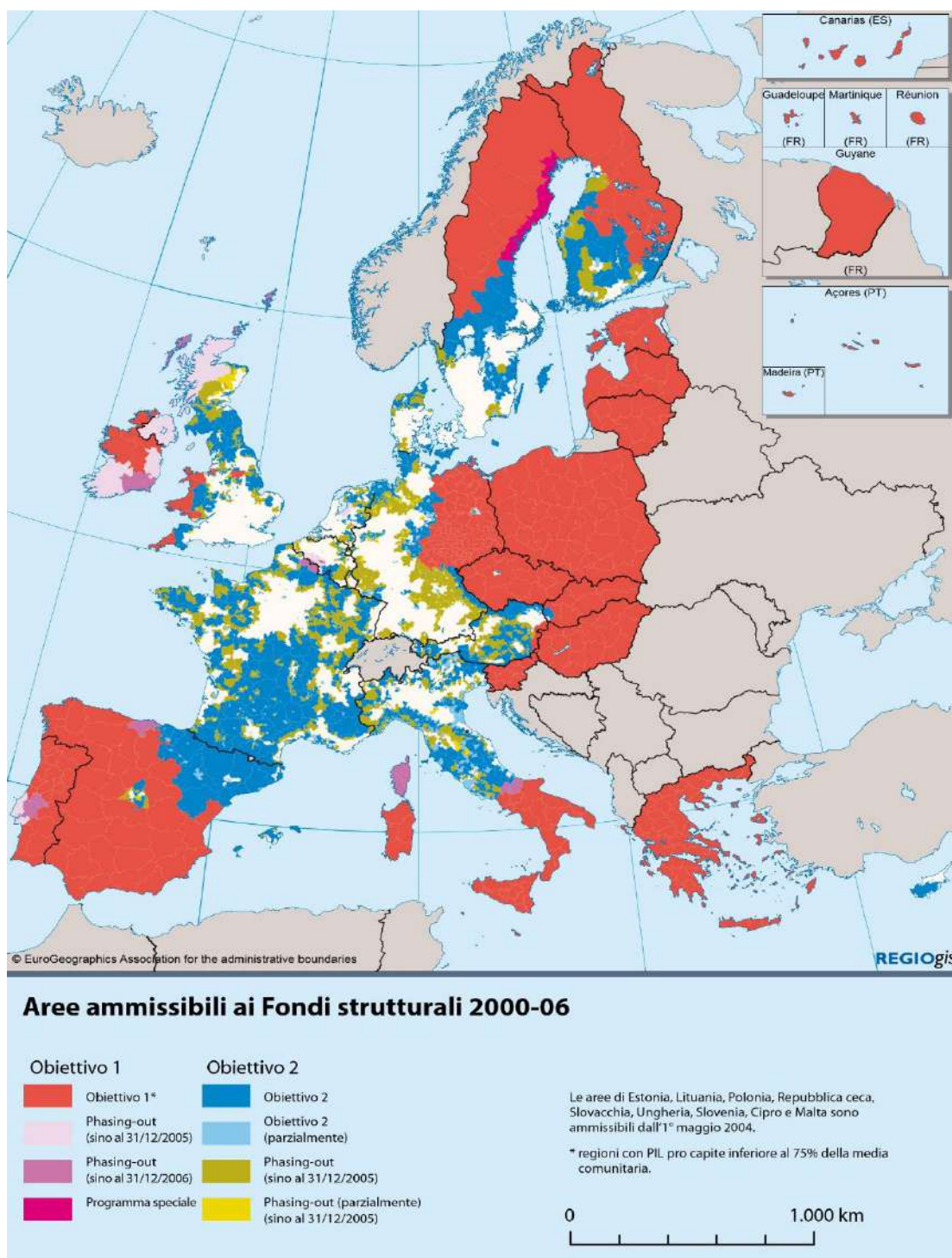
Vi è dunque una netta ripartizione dei compiti e delle responsabilità tra Paesi membri e Commissione, in ottica dei principi di semplificazione, che porta ad una maggiore efficacia, trasparenza e più facile valutazione dei risultati, e partenariato, poiché il Programma integrato comprende il livello locale, nazionale e comunitario senza escludere la società civile ed il settore privato. Le istituzioni comunitarie decidono gli obiettivi strategici, gli assi prioritari e la relativa dotazione, la descrizione delle misure, delle garanzie necessarie relative alle modalità di attuazione ed effettuano un controllo rigoroso sui sistemi di gestione, valutazione e controllo dei Paesi membri attraverso la verifica dei risultati finali. Gli Stati ripartiscono gli stanziamenti tra le misure operative, fanno una programmazione dettagliata quantificando gli obiettivi specifici, definiscono i beneficiari finali e i criteri di selezione, designano le AdG.

Nel maggio 2004, con l'adesione di 10 nuovi Stati membri dell'Ue⁷³, la popolazione dell'Ue cresce del 20%, mentre il suo PIL aumenta appena del 5%, incrementando il divario tra i Paesi membri e portando nuove sfide ai fondi europei. Di conseguenza, il PIL medio pro capite dell'UE con 25 Stati membri è approssimativamente del 12,5% inferiore alla media dell'UE a 15 paesi (*Un nuovo partenariato per la coesione - Terza relazione sulla coesione economica e sociale, 2004*). L'allargamento gravò sulle zone dell'ob.1, poiché abbassando la media del PIL pro capite alcune zone dell'Ue a 15 furono escluse (circa il 92% degli abitanti dell'Ue dei nuovi Stati membri viveva in regioni con il PIL pro capite inferiore al 75% della media UE-25), e per questo venne introdotto il sistema delle zone phasing out.

La programmazione 2000-2006 ha creato in totale un milione e 936mila posti di lavoro (il 29,4% tramite l'ob.1, di cui poco più di un quarto nei nuovi Stati membri, il 37,7% grazie all'ob.2 ed il 32,9% mediante l'ob.3), facendo abbassare di un punto percentuale la disoccupazione nelle regioni in ritardo di sviluppo e più di 250.000 PMI hanno ricevuto un finanziamento grazie all'ob.2. L'obiettivo di una maggiore concentrazione geografica è stato raggiunto, poiché la quota di popolazione che beneficia degli obiettivi 1 e 2 passa dal 51% della programmazione 1994-1999 al 40%. I quattro Paesi beneficiari del Fondo di Coesione (Grecia, Spagna, Irlanda e Portogallo) hanno registrato tassi di crescita del PIL pro capite particolarmente elevati. Inoltre, i Paesi entrati nell'Ue nel 2004 sono stati interessati da una crescita ancora più accentuata, con l'effetto di ridurre il loro ritardo iniziale più celermente.

⁷³Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria

Figura 23: Aree ammissibili nella programmazione settennale 2000-2006⁷⁴



Fonte: Direzione Generale per le Politiche Regionali e di Coesione

Nel frattempo, mentre l'11 settembre 2001 diventava la data simbolo della guerra al terrorismo e si preannunciava una guerra in Iraq, una nuova moneta rivoluzionava i mercati finanziari. L'introduzione dell'euro fu completata nel 2002 (nel 1999 fu introdotto come unità di conto virtuale) in dodici dei 15 paesi dell'Unione. Le condizioni di transizione dalla

⁷⁴ L'Ob.3 non prevede concentrazione geografica, esclusa l'inammissibilità per le aree Ob.1.

moneta locale all'euro sono contenute nel Trattato di Maastricht, e sono: un deficit di bilancio minore o pari al 3% del PIL (come previsto dal Patto di stabilità e crescita adottato nel 1997 dal Consiglio europeo di Amsterdam), un rapporto debito/PIL inferiore al 60% (ad Italia e Belgio fu prevista un'eccezione visto che nel 1992 il trend era verso una diminuzione del debito), l'appartenenza per almeno due anni allo SME, tassi d'inflazione non superiori a 1,5% e tassi d'interesse a lungo termine non maggiori del 2% rispetto alla media dei tre stati con la più bassa inflazione. Attualmente, 19 dei 27 stati membri la utilizzano come moneta principale. È previsto che, eccetto quei paesi che hanno ottenuto una deroga durante i negoziati del Trattato, tutti i paesi adotteranno l'euro una volta soddisfatte le condizioni previste, facendo coincidere l'Eurosistema (l'organo dell'Ue che riunisce la BCE e le banche nazionali dei paesi che hanno adottato l'euro, la cosiddetta eurozona) e il SEBC (costituito dalla BCE e da tutte le banche centrali nazionali dell'Ue).

I capi di stato e di governo dell'Ue formularono, nel marzo del 2000, la Strategia di Lisbona, il cui obiettivo da raggiungere entro il 2010 era *“diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale”*. L'economia della conoscenza doveva essere applicata nei settori di: sostenibilità sociale ed economica, qualità ed efficacia dei sistemi di formazione ed istruzione, pari opportunità di genere nel mondo lavorativo, liberalizzazione del mercato, innovazione e imprenditorialità, welfare e inclusione sociale. Lo strumento principale nell'attuazione della strategia di Lisbona è stato il Fondo Sociale Europeo, che tra gli obiettivi aveva: aumentare annualmente gli investimenti in risorse umane, abbassare la percentuale di individui in condizioni di povertà, aumentare il livello di occupazione (quello dei lavoratori anziani doveva raggiungere il 50%, quello femminile doveva essere sopra al 60% e quello complessivo al 70%). Nel 2005 fu chiaro che gli obiettivi della Strategia di Lisbona non erano raggiungibili entro il 2010, così si decise di concentrarsi esclusivamente sulla crescita economica ed occupazionale, puntando sulla responsabilità sociale e richiedendo un aumento del bilancio europeo, stanziando 347 miliardi di euro per la programmazione 2007-2013. La strategia di Lisbona spesso viene considerata complementare alla strategia di Göteborg per lo sviluppo sostenibile sul piano economico, sociale, ambientale, sulla governance mondiale e per il coordinamento tra paesi membri in tema di politiche ambientali. Proprio nel maggio del 2002 l'Ue e i suoi Stati membri hanno ratificato il protocollo di Kyoto per contrastare il cambiamento climatico. Nel novembre del 2002, a seguito delle gravi inondazioni che hanno colpito l'Europa centrale, viene istituito il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE), un nuovo strumento finanziario distinto dagli strumenti della politica di coesione ideato per consentire un aiuto immediato alle regioni colpite da gravi catastrofi. Fino ad ora il FSUE è intervenuto in 56 casi di disastri naturali⁷⁵ in 23 stati membri per circa 3,6 miliardi di euro.

Il 13 dicembre 2007, anno in cui l'Ue divenne a 27 con l'entrata di Romania e Bulgaria, fu firmato il Trattato di Lisbona, entrato poi in vigore il 1° dicembre 2009. Il trattato di Lisbona, entrato in sostituzione alla Costituzione Europea bocciata dal risultato negativo dei referendum in Francia e nei Paesi Bassi, ha avuto un'importanza storica al pari del Trattato di Roma e quello di Maastricht, modificandoli. Il Trattato unificò le tre istituzioni

⁷⁵Terremoti, siccità, inondazioni, incendi boschivi, tempeste.

comunitarie allora rimaste: la CE, la PESC e la Cooperazione giudiziaria di polizia in materia penale, annettendole all'Unione Europea. Viene modificata la figura del presidente del Consiglio europeo (non a rotazione ma ad elezione del Consiglio ogni 2 anni e mezzo) e dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, viene inserito il sistema di voto a doppia maggioranza nel Consiglio europeo, viene introdotta la possibilità di recedere dall'Ue, viene sottolineata l'importanza di combattere i cambiamenti climatici, viene tolta dagli obiettivi fondamentali dell'Ue la concorrenza, si attribuisce alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea il medesimo valore giuridico dei trattati (Regno Unito, Polonia e Repubblica Ceca hanno ottenuto la possibilità di non aderire alla Carta). Per quanto riguarda la Politica di Coesione, l'art.3 del Trattato prevede che l'Unione "promuova la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli stati membri", quindi aggiungendo il livello territoriale alle due dimensioni già esistenti tra i fini comunitari (aggiunta che va di pari passo con la maggiore considerazione degli attori regionali e locali nella definizione e attuazione della politica di coesione) e inserendola tra le competenze concorrenti con quelle degli Stati come si vedrà tra poco.

Il trattato di Lisbona infatti specifica le aree di competenza comunitaria e quelle nazionali. Le competenze esclusive dell'Unione sono: conclusione di accordi internazionali (ove è previsto dalla legislazione comunitaria), unione doganale, politica monetaria, regolamentazione della concorrenza nel mercato unico, politica commerciale comune, conservazione delle risorse biologiche marittime. La competenza è concorrente nei settori: mercato interno, politiche sociali, politiche di coesione e regionali, agricoltura e pesca, ambiente, protezione dei consumatori, trasporti, energia, problemi comuni di sanità pubblica, ricerca, sviluppo tecnologico, spazio, cooperazione allo sviluppo e aiuti umanitari, spazio comune di libertà, giustizia e sicurezza. La competenza è di sostegno (l'Ue coordina solamente le azioni intraprese dai singoli Paesi) in: cultura, industria, turismo, protezione civile, cooperazione amministrativa, tutela della salute umana, istruzione, formazione professionale, sport e gioventù.

Su queste nuove basi normative e direttive strategiche, si è cominciato a programmare la programmazione 2007-2013. Nel giugno del 2004 la Commissione presenta un pacchetto di cinque regolamenti: il primo reca le disposizioni generali sull'attuazione della programmazione, i tre successivi sono specifici sul FSE, FESR e FC, l'ultimo riguarda il Gruppo europeo di cooperazione territoriale, soggetto già preso in considerazione all'inizio del secondo capitolo. I Fondi indiretti vengono modificati: oltre al FESR, al FSE ed al Fondo di Coesione, lo SFOP ed il FEOGA vengono raggruppati nel FEAMP (Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca) e nel FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale). Il FEAMP ed il FEASR vengono distinti dalla Politica di Coesione. Nel dicembre del 2006 vengono modificati i regolamenti, integrando nell'ob.2 l'ex ob.3, ed inserendo un nuovo ob.3 avente come ambito la Cooperazione territoriale, sostenuta dall'Iniziativa Comunitaria Interreg. Gli interventi dei primi due obiettivi dovevano integrare gli indirizzi fissati dalla Strategia di Lisbona. Gli obiettivi prioritari della programmazione 2007-2013 sono:

1. Convergenza, volto ad accelerare la convergenza degli Stati membri e delle regioni in ritardo di sviluppo migliorando le condizioni per la crescita e l'occupazione

tramite l'aumento e il miglioramento della qualità degli investimenti in capitale fisico e umano, lo sviluppo dell'innovazione e della società della conoscenza, dell'adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente e l'efficienza amministrativa. Interessa 84 regioni di 17 Stati (170 milioni di abitanti) a cui si aggiungono altre 16 regioni in regime di phasing-out (16,4 milioni di abitanti). All'obiettivo vengono erogati 282,8 miliardi di euro (l'81,5% di tutti i Fondi), di cui 199,3 per le regioni di convergenza, 13,9 per le regioni in phasing-out e 69,6 per il Fondo di Coesione cui sono stati ammessi 15 Stati. I fondi partecipanti sono il Fondo di Coesione, il FESR ed il FSE;

2. Competitività regionale e occupazione, per aumentare l'occupazione, l'attrattività e la competitività regionale mediante l'incremento e il miglioramento della qualità degli investimenti nel capitale umano, l'innovazione e la promozione della società della conoscenza, l'imprenditorialità, la tutela e il miglioramento dell'ambiente, il miglioramento dell'accessibilità, dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e lo sviluppo di mercati del lavoro inclusivi. Son ammissibili tutte le regioni dell'UE non beneficiarie degli interventi dell'Obiettivo Convergenza. Interessa 168 regioni di 19 Stati membri, di queste 13 in phasing-in (cioè le regioni dell'Obiettivo 1 che erano in phasing-out nella programmazione 2000-2006 e che non lo ricevono più semplicemente per l'allargamento dell'Ue e non per merito di uno sviluppo economico vero e proprio), per un totale di 314 milioni di persone e 54,9 miliardi di euro (il 16% dell'intera dotazione finanziaria, di cui 11,4 miliardi di euro alle regioni in phasing-in) da parte del FESR e del FSE;
3. Cooperazione territoriale europea, finanziato esclusivamente dal FESR e suddiviso in tredici programmi, sostiene la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale mediante azioni per lo sviluppo territoriale integrato nonché la creazione di reti tra paesi membri confinanti, al fine di condividere buone pratiche e gestire criticità che coinvolgono uno specifico territorio. Interessa 181,7 milioni di persone (il 37,5% della popolazione comunitaria), tutte residenti nelle zone transfrontaliere. Per questo obiettivo l'importo finanziario ammonta a 8,7 miliardi di euro (2,5% del totale), ripartiti come segue: 6,44 miliardi di euro per la cooperazione transfrontaliera, 1,83 miliardi di euro per la cooperazione transnazionale e 445 milioni di euro per la cooperazione interregionale e la creazione di reti.

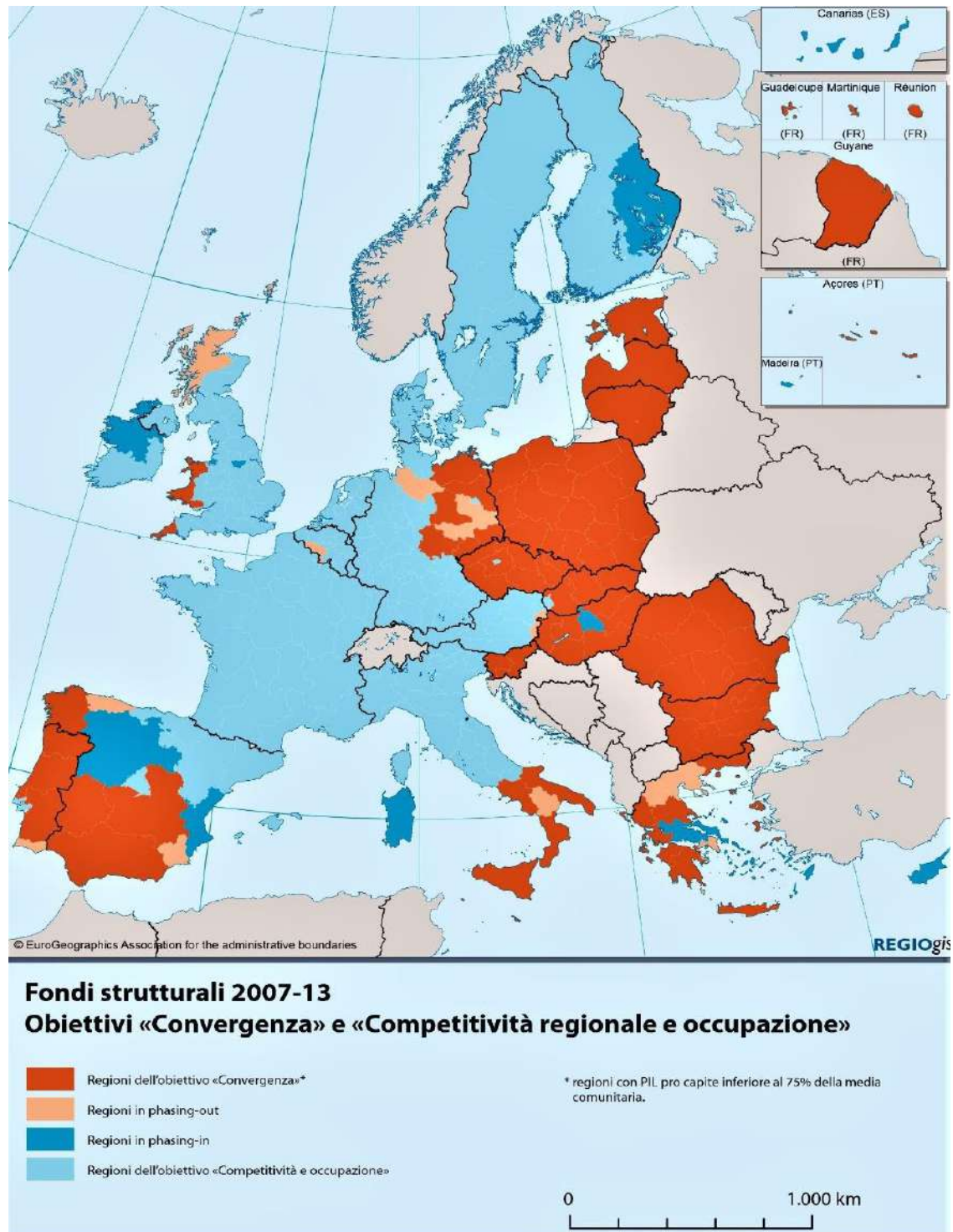
I tassi di cofinanziamento erano sottoposti a dei massimali applicabili: per l'obiettivo 1 e 3 fra il 75% e l'85%; per il Fondo di Coesione 85% e per l'obiettivo 2 fra il 50% e l'85%.

Le 4 iniziative comunitarie sono state così ridistribuite: Urban II ed Equal sono state integrate in entrambi gli obiettivi "Convergenza" e "Competitività regionale e Occupazione", Interreg III all'interno dell'obiettivo "Cooperazione territoriale", mentre l'iniziativa LEADER+ fu assimilata all'interno del FEASR.

Il principio del partenariato è stato ampliato non solo ai soggetti pubblici e privati, ma anche a *"ogni altro organismo appropriato in rappresentanza della società civile, i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione della parità tra uomini e donne"*(art. 11

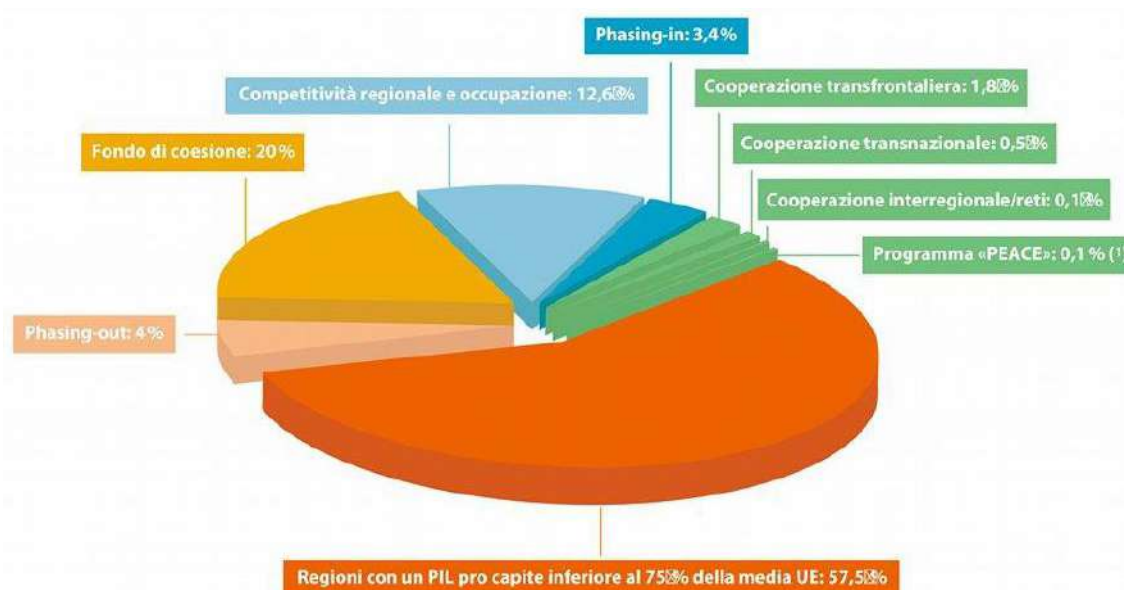
paragrafo 2 del Regolamento n. 1083/2006), e doveva essere applicato in ogni fase del processo di programmazione dei Fondi, sottolineando le fasi di “*preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione dei programmi operativi*”. Nel principio del partenariato infine fu sottolineata la necessità di rispettare la parità di genere, l’obbligo di non discriminazione e la promozione dello sviluppo sostenibile.

Figura 24: Aree ammissibili nella programmazione settennale 2007-2013



Fonte: Direzione Generale per le Politiche Regionali e di Coesione

Grafico 17: Ripartizione delle risorse finanziarie per obiettivo nella programmazione 2007-2013



Fonte: Direzione Generale per le Politiche Regionali e di Coesione

Le principali novità derivanti dal pacchetto di regolamenti che disciplinano i fondi strutturali riguardano la gestione e la valutazione dei fondi. I sistemi di controllo dei programmi operativi attuati dagli Stati membri devono prevedere: la definizione delle funzioni delle AdG e degli altri organismi interessati al controllo della gestione dei fondi, l'affermazione delle procedure di verifica della regolarità delle spese, i sistemi di contabilità e di sorveglianza da utilizzare. Per ogni PO (da questa programmazione ogni Regione prevede due PO distinti per fondo, il PO FESR ed il PO FSE), lo Stato deve designare l'AdG che gestisce il PO, l'autorità di certificazione che verifica la spesa e le domande di pagamento prima del loro invio alla Commissione e l'autorità di audit che controlla il funzionamento efficace del sistema di gestione e controllo in tre momenti: all'inizio del periodo con un parere sul sistema generale, ogni anno tramite una relazione di controllo ed al termine del periodo.

Il Reg. 1083/2006 tratta del contenuto del Quadro Strategico Nazionale (QSN) che ogni Stato deve trasmettere alla Commissione, esso va a sostituire sia il QCS che il DOCUP. Ogni QSN deve contenere: un'analisi territoriale e settoriale delle disparità e delle potenzialità di sviluppo in base alla propria economia, la strategia scelta in base alle priorità tematiche e territoriali, l'elenco dei PO per i primi due obiettivi, la descrizione degli output della spesa in questi due obiettivi, la dotazione annuale di ciascun Fondo per programma. Il QSN italiano 2007-2013 prevede quattro macro obiettivi e 10 priorità relative ai macro obiettivi che costituiscono il riferimento per l'attuazione dei PO. Dopodiché, per ognuna delle priorità sono sviluppati obiettivi generali e obiettivi specifici, per guidare più precisamente la redazione dei POR. Il QSN italiano è così articolato:

- ◆ Macro obiettivo 1: Sviluppare i circuiti della conoscenza, condizione imprescindibile per una maggiore innovazione ed uno sviluppo economico sostenibile. Relative priorità: miglioramento e valorizzazione delle risorse umane;

promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività;

- ◆ Macro obiettivo 2: Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori. Relative priorità: uso sostenibile ed efficiente delle risorse energetiche per lo sviluppo economico ed ambientale; inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale (principalmente per il turismo e per il contrasto alla criminalità);
- ◆ Macro obiettivo 3: Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza. Relative priorità: valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e per lo sviluppo; reti e collegamenti per la mobilità; competitività dei sistemi produttivi e occupazione; competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani;
- ◆ Macro obiettivo 4: Internazionalizzare e modernizzare. Relative priorità: apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse; governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci.

Tuttavia, una grave minaccia incombe sulla programmazione 2007-2013: la crisi economica del 2008. La Commissione, per rispondere ad essa, propone l'adozione dell'European Economic Recovery Plan, che combina interventi nazionali e comunitari, e sottolinea come gli Stati membri debbano puntare su un coordinamento efficace, il rispetto del Patto di stabilità e sull'attuazione della Strategia di Lisbona.

Nonostante la crisi, la programmazione ha avuto esiti positivi. Il budget complessivo, pari al 35,7% del bilancio comunitario (972 miliardi di euro, l'1% del RNL dell'Unione Europea), risulta pari a 347 miliardi di euro. Secondo la Commissione Europea, sono stati generati un milione di posti di lavoro (cioè un terzo di quelli complessivi creati in tutti gli Stati membri) e per ogni euro investito nei fondi strutturali della politica di coesione 2007-2013 si genera un PIL aggiuntivo di 2,74 euro entro il 2023, prevedendo un ritorno di un trilione di euro. Sono stati fatti investimenti in 400.000 PMI e 121.400 start-up, costruiti 4.900 km di strade e si è promossa la mobilità sostenibile, aumentati i servizi idrici e migliorate le infrastrutture idriche per 7 milioni di persone, fornito l'accesso alla banda larga a 5 milioni di cittadini, sostenuto il turismo e la rigenerazione locale, finanziato 6.800 progetti transfrontalieri (cluster economici, centri di eccellenza per la formazione superiore e reti tra i centri di ricerca, combattere i rischi naturali e sviluppare le energie rinnovabili) e 1.300 interventi ambientali sulla preservazione delle risorse naturali.

Nella quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, denominata "Investire nel futuro dell'Europa", la Commissione così si esprime: *“la politica di coesione ha creato posti di lavoro, potenziato il capitale umano, portato alla realizzazione di infrastrutture d'importanza critica e migliorato la protezione dell'ambiente, in particolare nelle regioni meno sviluppate. Senza una politica di coesione le disparità indubbiamente sarebbero maggiori. Tuttavia i persistenti effetti sociali della crisi, la domanda di innovazione conseguente all'intensificarsi delle sfide globali e la necessità di sfruttare al meglio ogni euro della spesa pubblica richiedono un'ambiziosa riforma della politica di coesione”*. Infatti, la programmazione ha permesso anche di individuare gli ambiti in cui è necessario fare più sforzi nella programmazione 2014-2020: una maggiore prestazione ed un maggior orientamento sui risultati attraverso l'introduzione di obiettivi specifici per

programma ed una particolare attenzione a pochi temi ma con un elevato potenziale di crescita, un monitoraggio più costante ed attento durante la fase di implementazione con l'ingresso di output intermedi da raggiungere regolarmente (ad esempio, il numero di posti di lavoro da creare), incrementare gli sforzi sullo sviluppo urbano sostenibile (in questa programmazione a questo tema è stato destinato l'11% della dotazione del FESR, pari a 29 miliardi di euro) attraverso strategie integrate per la riqualificazione urbana e i progetti sociali coinvolgendo gli attori locali ed i beneficiari dei fondi. Queste indicazioni sorgono immediatamente dopo l'elaborazione della Strategia Europa 2020 incentrata su una visione di crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva suddivisa in 5 obiettivi, di cui si è già trattato nel secondo capitolo.

Per concludere questo capitolo, che vede nel secondo capitolo la sua naturale evoluzione e che ci ha permesso di capire da dove vengono gli strumenti finanziari dell'Unione, è importante sottolineare il contesto economico e sociale in cui la programmazione 2007-2013 è stata implementata e sulle cui basi anche la programmazione 2014-2020 è stata pensata.

Nel corso degli ultimi decenni, mai la società è cambiata come in questi ultimi anni. A partire dal boom economico del secondo dopoguerra che ha creato una nuova e vasta classe media sino agli anni '90, le scoperte scientifiche hanno portato ad un notevole aumento della qualità della vita, la diffusione della televisione in molte case e dell'automobile che hanno cambiato i volti delle città hanno segnato un'epoca. Con il nuovo millennio, l'approdo di Internet ha rivoluzionato ulteriormente ogni settore della società, ma in primis le comunicazioni: posta elettronica, browser, social media, messaggi di testo, smartphone, commercio e pagamenti online. L'entrata di Internet nelle case, nelle scuole, nel mondo industriale, finanziario e nella pubblica amministrazione ha contribuito a creare una società sempre più basata sui dati, che fornisce informazioni immediate ed illimitate, elimina ogni barriera fisica, crea nuovi lavori e nuove forme di intrattenimento. La possibilità di accedere alla rete ha portato però anche a violazioni di privacy, nuovi reati, dipendenza dalla tecnologia e difficoltà di distinguere ciò che è vero da ciò che è falso. È in questo contesto che dalla prossima programmazione 2021-2027 l'Europa intende cavalcare l'uso di questa tecnologia, per diventare più smart e più sostenibile.

Tuttavia, questa nuova rincorsa per rivoluzionare le città e l'economia è parzialmente bloccata da una grave crisi finanziaria che ha colpito prima gli Stati Uniti e successivamente tutto il mondo nel 2008. In Europa le regole finanziarie per evitare crisi simili non sono state sufficienti per limitare i danni, e la crisi ha portato al fallimento di banche, al calo della competitività e all'aumento dei debiti nazionali. Dalla crisi gli Stati Uniti si sono ripresi rapidamente, mentre in Europa i Paesi membri hanno avuto più difficoltà, soprattutto tra i Paesi meridionali come Grecia, Italia, Spagna e Portogallo insieme all'Irlanda. I cittadini europei hanno visto da parte dell'UE un progressivo intervento da parte della BCE (con il famoso "whatever it takes" di Mario Draghi annunciando il quantitative easing), un maggior aiuto tra i Paesi membri con la creazione del Meccanismo Europeo di Stabilità e un maggior consolidamento del mercato finanziario. Il processo di riduzione delle disparità regionali ha subito una battuta d'arresto, i tassi di disoccupazione, povertà ed emarginazione sociale sono notevolmente cresciuti in quasi tutti gli Stati dell'Ue. Come si è

potuto intuire, la nuova programmazione 2014-2020 ha avuto una sfida molto grande davanti a sé.

In aggiunta, se la programmazione 2007-2013 è stata segnata dalla crisi economica, la programmazione 2014-2020 è stata impostata sulla ripresa del tessuto socio-economico. Tale tessuto è stato di nuovo smantellato, come nel 2008, da una nuova crisi, sanitaria ed epidemiologica, che ha già rivoluzionato il sistema di funzionamento dell'Unione europea, ne ha rimarcato l'importanza e sottolineato i limiti, tanto da essere ritenuta da molti una fase con delle potenzialità rivoluzionarie, credendo che da questa crisi l'Unione diventerà un'istituzione molto più forte. Nel prossimo capitolo verranno quindi esposte le sfide attuali, interne ed esterne dell'Unione europea e della programmazione 2021-2027, al netto della risposta all'epidemia da Covid-19 e l'incombenza del cambiamento climatico che ha colpito il mondo intero.

Capitolo IV L'Unione europea del prossimo decennio

L'Unione europea ha affrontato l'inizio del decennio come una nave che appena ha preso il largo viene colta da una tempesta. Con un grande lavoro da parte delle istituzioni comunitarie, degli Stati membri e dei cittadini tutti, la tempesta è stata controllata, nonostante non si possa dire che se ne sia usciti indenni, e già ci si prepara per affrontare la prossima: decidere la rotta da prendere.

Le sfide davanti sono molte: il contrasto al cambiamento climatico, l'Unione europea della Salute, la costruzione di un bilancio europeo con risorse proprie che non siano i trasferimenti da parte dei Paesi membri, la digitalizzazione e così via. Possiamo distinguerne di due tipi. Le prime sono le sfide di natura interna, legate all'aumento di sentimenti nazionalistici che sfociano in un profondo euroscetticismo da parte principalmente dei partiti di estrema destra e sono una componente della crisi dello stato di diritto in Ungheria e Polonia, ma anche alle numerose richieste di una maggiore integrazione dei Paesi membri, attraverso un bilancio europeo nuovo e sostanzioso, un trasferimento di competenze verso l'Unione europea che la porti sempre più ad essere l'ente centrale di una federazione di paesi, la riforma del Consiglio europeo ed il potenziamento delle altre istituzioni comunitarie, fino alla ripresa di quel processo di allargamento che si era interrotto anni orsono e ora punta verso i Balcani. Queste sfide interne saranno riprese nel primo paragrafo del capitolo, eccetto le sfide economiche a cui è dedicato il paragrafo terzo.

Le seconde sono invece di natura esterna, e hanno come perno centrale il ruolo mondiale che l'Unione vorrà prendere davanti a: l'emergere della Cina, un allontanamento da parte degli Stati Uniti d'America dal ruolo di peacekeeper globale, la politica aggressiva russa e turca, ma anche le questioni della sicurezza, della difesa, delle nuove fonti di energia emergenti, la governance dell'immigrazione e del Mediterraneo attraverso il dialogo con le nascenti unioni sovranazionali di Stati e i paesi vicini. Molto dipenderà dalla decisione di rafforzare la politica estera comune oppure lasciare che ogni Paese decida per sé. Queste tematiche verranno invece analizzate nel secondo paragrafo.

A queste sfide si risponde attraverso due modi: il primo è sicuramente dandosi una determinata direzione, che sia la creazione di una "Unione europea politica", intesa come un'unione con una visione comune del ruolo nel mondo, forte di una politica monetaria, economica e di bilancio capace di mediare le scelte e promuovere equità sociale, di politiche davvero comuni per l'immigrazione, il controllo delle frontiere, la sicurezza e la difesa; oppure la decisione che l'Unione resti principalmente unita attraverso l'euro come un grande mercato unico. Il secondo modo è con le politiche di tutti i giorni: la risposta decisa della Commissione all'epidemia da Covid-19, la lotta contro il cambiamento climatico, i vari Consigli europei, la programmazione 2021-2027 che si affronterà nel quarto paragrafo, e molte altre.

Il coronavirus ha costretto i Paesi e le istituzioni che si stavano preparando per la Conferenza sul futuro dell'Europa a mettere da parte queste tematiche. Ora, per il bene di tutti, è giunta l'ora di affrontarle.

4.1 Le sfide interne: l'integrazione, l'allargamento, lo stato di diritto e l'euroscetticismo

Le sfide che si analizzeranno in seguito hanno una caratteristica comune, che necessariamente va affrontata per poter affrontare tutte le altre: necessitano di una forte identità europea ed una grande fiducia verso le istituzioni comunitarie. L'Ue è nata con un principale obiettivo, quello di mantenere la pace tra gli Stati membri, che da una buona parte dei cittadini sembra ormai banale e scontato (gli ex Paesi sovietici invece ne sono ancora molto legati). Altri obiettivi, come quello di promuovere la solidarietà economica e sociale, garantire la sicurezza dei cittadini, preservare le diversità tra le nazioni davanti ad un mondo globalizzato, sono recepiti come distanti da una fetta della popolazione. Alcuni cittadini hanno in mente l'Unione più come un'opportunità economica, grazie all'euro e agli Accordi di Schengen, che come un ente sovranazionale che porta a collaborare i Paesi di fronte alle sfide globali. Nell'ultima parte del paragrafo vedremo le conseguenze di queste percezioni, riassumibili nell'aumento dell'euroscetticismo, ma soprattutto come si può rispondere a livello informativo e culturale. Una prima risposta è certamente la costruzione di quell'Unione politica sopracitata, forte delle proprie decisioni e competenze, direttamente impattante sulla vita dei cittadini, che ora è vista come irrealizzabile o comunque come un progetto a lungo termine, ma che se si vuole raggiungere è necessario lavorare sin da ora, cambiando i meccanismi attraverso cui funziona l'Unione europea.

4.1.1 Il processo di integrazione europea è a un bivio

Se per integrazione intendiamo il processo di spostamento delle varie materie dal livello nazionale a quello comunitario, queste competenze verranno poi specificate nel corso del capitolo. Qui desidero concentrarmi su due aspetti, in parte già visti, che, oltre all'integrazione economica che si vedrà nel terzo paragrafo, possono essere da trampolino per questo trasferimento di competenze: l'integrazione istituzionale e l'integrazione sociale.

Dell'esistenza dei problemi relativi alle istituzioni comunitarie e dei "blocchi ideologici" degli Stati membri è già stato trattato. Per superare questa logica basata sulla negoziazione ancora esistente all'interno del Consiglio europeo è necessario innanzitutto eliminare la possibilità di veto e quindi votazioni all'unanimità. Nel corso di questa crisi sanitaria abbiamo visto come alcuni Stati possano utilizzare questa carta per bloccare il quadro finanziario pluriennale, l'armonizzazione di legislazioni nazionali, decisioni sulla politica estera e persino il dialogo con Paesi candidati ad entrare nell'Ue a causa di rivalità storiche, e ciò affinché gli altri 26 Paesi approvino una decisione che persegue l'esclusivo interesse nazionale di un singolo Stato. È anche difficile immaginare che alcuni Stati, che sono ancora gli enti dotati di sovranità, possano appoggiare tutte le decisioni prese dalla maggioranza, e per questo va data la possibilità di discostarsi da alcune, ma non da tutte. Se il processo di integrazione europea per quanto riguarda ad esempio la costituzione di un corpo di difesa comune viene osteggiato da un Paese, va data la possibilità a questo Paese di non farne parte, come avviene per l'entrata nella zona euro, se ciò non danneggia gli altri Paesi. Ma se la decisione riguarda il bilancio o altre decisioni che vanno a bloccare il processo di integrazione degli altri Paesi, questo si deve allineare alla decisione presa dalla maggioranza (decisione che potrebbe venire altamente garantita a difesa dei Paesi in minoranza, ad esempio richiedendo la maggioranza qualificata e non quella semplice). In

questo caso, è necessario un altro meccanismo alla base del sistema normativo: la sanzione. Per imporre regole e decisioni che vanno ad interessare tutti i Paesi, queste vanno accompagnate da un sistema che spinga un Paese a seguire queste regole, pena l'imposizione di una sanzione. Non che alcune sanzioni non siano già presenti nell'ordinamento comunitario, ma sembra che esse non vengano prese in considerazione per volontà politica e per evitare la creazione di faide interne. Certamente non vanno prese a cuor leggero, ma non è accettabile né che alcuni Paesi tengano sconsideratamente un debito pubblico altissimo, né che alcuni Paesi possano violare le regole minime dello Stato di diritto.

Finché un solo Paese potrà utilizzare la carta del veto sospensivo sarà ben difficile per l'Ue progredire. Di nuovo qui serve volontà politica, per due ragioni. La prima è che notoriamente negli ultimi anni sono Francia e Germania che guidano il processo di integrazione europea attraverso proposte e diplomazia tra i vari Stati membri, ma il loro peso sta sempre più calando a causa di questioni interne in Francia ed un cambio di leadership che avverrà nel 2021 in Germania, e quindi è necessario un maggior coinvolgimento degli altri leader politici convinti che la direzione da perseguire sia la stessa (vi è da dire anche che alcuni Paesi non sono propensi a prendere l'iniziativa, e quindi si accodano senza mettersi direttamente in primo piano nella proposta di riforma). La seconda ragione è che per riformare le regole del Consiglio europeo, e quindi se vi fosse l'intenzione di rimuovere il voto attraverso unanimità, serve appunto una votazione unanime. E i leader politici ancora non hanno espresso fortemente la loro volontà di sottrarsi questo grande potere. Dei 27 paesi, solo 10 hanno spinto per una maggiore apertura⁷⁶, ma i paesi più grandi, come Germania, Francia, Italia, Polonia e Spagna, sono contrari.

Un'altra questione legata al Consiglio europeo è la scarsa trasparenza. Nel sistema comunitario gli organi legislativi sono 2: Parlamento europeo e Consiglio. Nel Parlamento c'è trasparenza legislativa, in cui i gruppi politici discutono, propongono emendamenti e mostrano le varie posizioni, oltre al voto finale, in diretta streaming. Nel Consiglio, solo il voto finale è registrato. È impossibile sapere se la Grecia, la Lituania, la Croazia o qualsiasi altro Stato ha votato contro o a favore nel caso il voto non fosse unanime. Essendo il processo legislativo del Consiglio a porte chiuse, è impossibile responsabilizzare un determinato ministro o capo di governo di uno Stato, e quindi permettere l'accesso ai cittadini, ai giornalisti o ai parlamentari durante i negoziati per accedere alle posizioni dei governi. I negoziati e le votazioni sulle nuove leggi dell'UE devono essere pubblici secondo le regole comunitarie, ma vengono filmate solo dichiarazioni di lettura e formalità di riunione, come saluti e ringraziamenti. Le delicate discussioni politiche si svolgono a fotocamera spenta, e i lavori tecnici che si sviluppano attraverso 150 gruppi di lavoro non sono pubblici. Di fatto, tutto avviene a scatola chiusa.

Ma per quale motivo? Proprio perché tutto è basato sulla negoziazione. Nell'UE, i paesi a volte si scambiano il sostegno per questioni che non hanno nulla a che fare tra loro: un governo può votare per una determinata legge bancaria in cambio del sostegno per una

⁷⁶ Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lussemburgo, i Paesi Bassi, Slovenia e Svezia.

regola sui prodotti chimici. Da una parte è vero che, se si sapessero prima le posizioni di ogni Paese, i Consigli sarebbero meno utili poiché non si potrebbero fare compromessi o cercare mediazioni, ma sapere la posizione ufficiale dei Paesi dopo la decisione finale è diritto di ogni cittadino e dei parlamenti nazionali. Anche il mediatore europeo, il cosiddetto Ombudsman, Emily O'Reilly ha sottolineato come la maniera attraverso il quale opera il Consiglio mina il diritto dei cittadini di conoscere le posizioni dei propri paesi, e ha fatto una raccomandazione chiedendo di registrare le posizioni dei paesi membri durante le discussioni. Il Consiglio europeo non ha mai risposto alla raccomandazione. Nella maggior parte dei casi, il Consiglio adotta le leggi comunitarie assieme al Parlamento europeo, ma in pratica opera come un'organizzazione internazionale. L'Ombudsman aggiunge: *"the Council still sees itself as a group of diplomats, working in a diplomatic sphere, with confidentiality. Even though it is technically, legally, in every way, a legislative body"*, concetto poi confermato da un'intervista fatta da Investigate Europe al Ministro tedesco per gli affari europei Michael Roth. Inoltre, in caso di una proposta legislativa da parte della Commissione, il Consiglio non ha un limite di tempo entro il quale prendere una decisione, e questo comporta che alcune proposte stiano in fase di stallo per anni. Così facendo viene spostato il merito della decisione dai membri all'organo: se una decisione viene o non viene presa, la percezione è che sia una decisione dell'Unione europea. Invece, al contrario di quanto appare, sono gli Stati a determinare l'esito di quella decisione. Questa segretezza alimenta il sentimento anti-europeo che nasce in seno alla percezione che gli Stati siano soggetti a decisione "prese dall'alto", cioè dalla Commissione o dai burocrati, quando invece nulla nell'Unione viene deciso senza il consenso degli Stati membri. Questo processo legislativo all'oscuro dei cittadini comporta anche una particolare vulnerabilità all'influenza dei lobbisti, che spesso cercano di orientare il voto di un membro del Governo di un Paese con un certo peso, in maniera che anche gli Stati più piccoli dell'area circostante ne seguano l'esempio, in cambio di pochi investimenti mirati⁷⁷.

Assieme alle riforme del Consiglio europeo, una maggiore democratizzazione dell'Unione comporta una riforma che va a toccare anche le altre istituzioni europee. Investigate Europe ne ha proposte alcune: la trasformazione dell'Eurogruppo e del MES in istituzioni dell'Unione europea, elezioni comunitarie basate su uno Spitzenkandidat e su liste transnazionali che sappiano superare i temi nazionali di campagna elettorale, l'approvazione della Commissione e dei Commissari da parte del Parlamento indipendentemente dal Paese di origine dei vari membri, il diritto d'iniziativa del parlamento senza che ogni proposta venga approvata dalla Commissione. Al momento, tali proposte sembrano utopiche e alcune richiedono una riforma dei Trattati, ma questa è la direzione che si deve intraprendere per prevenire che l'Ue ritorni ad essere terreno di scontro tra nazioni. Ciò che serve è volontà politica per una maggiore integrazione europea ed una riflessione che i leader, i partiti europeisti e i cittadini tutti devono farsi su quale Unione si vuole: se una federazione, una Europa a più velocità, una Europa con competenze solo legate all'integrazione economica, e qualsiasi direzione si voglia prendere si deve stabilire quale sarà il rapporto di potere tra gli Stati e l'Ue.

⁷⁷ Nella pagina web <https://www.investigate-europe.eu/en/2020/secrets-of-the-council/> il giornale Investigate Europe ha lanciato una serie di articoli investigativi per analizzare meglio il processo legislativo del Consiglio europeo e portare maggiore trasparenza ai cittadini.

Marco Piantini, in una riflessione sul futuro dell'Unione europea pubblicata dal Centro studi di Politica internazionale, sottolinea così l'attuale stallo di integrazione europea: *“È assolutamente legittimo e pertinente pensare che lo sviluppo dell'Unione politica dipenda dal nucleo di maggiore integrazione che l'unione economica e monetaria rappresenta. Sarebbe però limitativo concepire una prospettiva politica di sviluppo che interpreti esclusivamente l'euro come la base dell'Unione politica da costruire, e che si illuda di separare meccanicamente da esso il mercato interno in quanto base di un anello di paesi non interessati a una maggiore integrazione politica. E questo sia perché il mercato costituisce un formidabile fattore di integrazione, sia perché la sua organizzazione (le politiche che vi sono collegate e che si sono sviluppate nei passati decenni intorno ai suoi confini, basti pensare a quella ambientale o ancor più a quella commerciale o di concorrenza) ci offrono l'esempio più realistico di come orientare uno spazio economico con delle scelte politiche e con un modello di governo interno.”* Limitare i vantaggi dell'Unione al mercato interno è un regalo a chi ha una visione limitata dell'Europa, come avere l'idea di un “mercato cattivo” che limita la buona politica, concezione presente anche tra gli ambienti europeisti, sia errato. *“Il mercato come detto sopra ha rafforzato il prototipo decisionale e giuridico comunitario. Staccarlo da ulteriori tappe evolutive comporta il rischio di un ritorno a un semplice intergovernativismo. [...] Vi è stato e vi è all'interno del mondo europeista un effettivo confronto sulle strade da perseguire e su come arrivarvi? Vi è stato nel decennio alle spalle, vi è oggi, un pieno e approfondito dibattito, nelle forze non populiste, su questi temi?”*. Se si vuole procedere nel processo di integrazione europea, è necessario anche decidere se e quale integrazione politica dell'Unione si vuole perseguire. La Brexit, che sicuramente è stata un duro colpo per la storia dell'Unione europea, si può rivelare però come un'opportunità, essendo il Regno Unito uno degli Stati che più ostacolava la cooperazione e l'integrazione europeo in campo militare, politico, sociale, e così via.

Una tra le richieste che più richiedono i cittadini europei è quella di protezione e sicurezza. Questa, oltre che in termini di difesa, si cura anche attraverso un maggiore sostegno sociale. Il tessuto sociale è stato drammaticamente logorato dalla crisi epidemiologica, e non aveva fatto in tempo a riprendersi completamente dalla crisi economica del 2008: forte disoccupazione giovanile, scarsa innovazione delle PMI, esclusione sociale, aumento del numero delle persone a rischio povertà, nonostante sia stato uno degli obiettivi di Europa 2020. Sin dalla fine degli anni '90 le istituzioni europee hanno cercato di perseguire l'obiettivo di una dimensione sociale destinata ad accompagnare lo sviluppo e la crescita dell'Unione, sulla direzione avanzata dalla Commissione Delors attraverso il dialogo sociale e le direttive in materia. Più recentemente è stato approvato il Pilastro europeo dei diritti sociali, incentrato sulle pari opportunità, sull'accesso al mercato del lavoro, sull'inclusione e la protezione sociale, su condizioni di lavoro eque. In base a tale Pilastro la Commissione ha proposto nell'ottobre 2020 una direttiva europea per assicurare che tutti i lavoratori siano protetti da un reddito minimo tra gli Stati membri. Tuttavia, non si può negare che molte politiche legate al tema del sociale e avanzate dalla Strategia di Lisbona siano state dirottate sulla crescita e sull'occupazione, marginalizzando quelle politiche sociali non direttamente legate alla crescita economica. Le uniche attività sociali dell'Ue che hanno continuato ad avere un forte impatto sono quelle legate a tematiche ambientali, la salute o l'alimentazione attraverso la regolamentazione di prodotti per la tutela dei consumatori e dei cittadini, ma anche qui legate alla regolamentazione del mercato. Anche durante la Commissione Juncker, il Pilastro dei diritti sociali si è incentrato principalmente sul dialogo

sociale, confermando le politiche già in atto (specialmente il FSE, la prima politica comunitaria in assoluto) e con poche riforme in discussione. Questo immobilismo nuoce ai cittadini e all'Unione stessa in termini di consenso. Se l'Ue riguadagnerà la fiducia dei suoi cittadini, operando nel settore che più li tocca da vicino, sarà più facile trovare il consenso per realizzare le altre politiche, a partire da quella della politica estera e dalla politica migratoria.

Ma vi è un motivo se l'Unione non agisce dinamicamente sulle politiche sociali: gli Stati membri sono molto restii a permettere all'Unione di legiferare e coordinare le varie politiche nazionali. Solo nel 2019 è stato approvato il regolamento che istituisce l'Autorità europea del lavoro, che sarà completamente operativa dal 2024. Essa ha scopi di supporto alle autorità nazionali, assicurare sinergie con le varie agenzie europee e tra le autorità nazionali, informare i lavoratori e i cittadini dei loro diritti, risolvere dispute tra gli Stati membri o questioni del lavoro internazionali. Principalmente la nuova Autorità è a supporto di quei 17 milioni di europei che vivono e lavorano in un altro Paese membro (il doppio rispetto a un decennio fa) e di quelle imprese che operano verso l'estero. L'Ue ha mostrato che anche in questo campo, in caso di grave crisi sociale ed economica, si può agire, e lo ha fatto istituendo il SURE per un valore di 100 miliardi.

Altre crisi sociali, questa volta non improvvise, arriveranno nei prossimi anni. Gli europei vivono sempre più a lungo e in migliori condizioni di vita rispetto allo scorso secolo. Grazie a decenni di pace, copertura sanitaria, progressi medici e migliori condizioni di vita e di lavoro, è aumentato il numero di persone che godono di un pensionamento più lungo e più attivo. Gli europei fanno anche meno figli, e questo comporta un invecchiamento progressivo della società europea, andando a incidere sulla sostenibilità finanziaria dei sistemi di previdenza sociali europei e quindi sui bilanci nazionali, e infine a ridurre la popolazione dei vari Stati membri (nel 2080 Grecia, Portogallo e Slovacchia dovrebbero vedere una riduzione del 30% della popolazione, e la Lituania ancor di più). Questo processo si può invertire attraverso più strumenti: maggiore conciliazione tra vita e lavoro, accogliere legalmente più migranti, strumenti per l'infanzia migliori, più occupazione e parità di genere. Oltre a questa sfida, il mondo del lavoro, la composizione delle famiglie e la tecnologia stanno rivoluzionando l'intera società. Le sfide sono numerose, gli Stati membri non le stanno affrontando adeguatamente e la presenza di tali questioni nell'opinione pubblica non è diffusa quanto dovrebbe. Per quanto riguarda la questione demografica, la Commissione europea dovrebbe nella prima metà del 2021 varare una strategia sull'invecchiamento della popolazione e sui diritti dei bambini. Ma oltre a strategie, piani, leggi su settori specifici, per avere più efficacia serve che gli Stati lascino all'Unione europea maggiore campo d'azione, quindi maggiori competenze. Solo allora si potrà assistere a una lotta contro le disuguaglianze sociali, dando ai diritti sociali riconosciuti formalmente su carta una copertura sostanziale attraverso una solida legislazione europea, coerenti politiche economiche e sociali e appropriati strumenti finanziari per la creazione di un mercato unico del welfare.

Altre proposte vengono fatte da Rocco Cangelosi, Consigliere di Stato e ambasciatore, nel sito del Centro studi di Politica internazionale: *“l'Unione sociale dovrebbe assicurare:*

- *una forma di assicurazione europea contro la disoccupazione, con un'assegnazione di fondi consistente in relazione alla congiuntura economica;*
- *un contributo europeo alla lotta all'indigenza, alla povertà e alla disoccupazione di lungo periodo mediante un assegno europeo, servizi di sostegno alla formazione e all'inclusione sociale, assegnazione annua progressiva a fronte dello svolgimento di attività socialmente utili ove possibile per condizioni fisiche dei beneficiari;*
- *pari opportunità e accesso al mercato del lavoro: sviluppo delle competenze e apprendimento permanente, sostegno attivo per aumentare le opportunità di occupazione e agevolare la transizione tra status differenti dei contratti;*
- *egue condizioni di lavoro ed equilibrio adeguato e stabile tra diritti ed obblighi dei lavoratori e dei datori di lavoro, come pure tra flessibilità e sicurezza per agevolare la creazione di posti di lavoro, le assunzioni e l'adattabilità delle imprese e promuovere il dialogo sociale;*
- *protezione sociale adeguata e sostenibile e accesso a servizi essenziali di elevata qualità, comprese l'assistenza sanitaria e l'assistenza a lungo termine, per garantire una vita dignitosa ed una protezione contro i rischi.*

L'Unione sociale dovrà altresì valorizzare il ruolo delle forme di economia partecipativa e delle imprese dell'economia sociale, sulle quali la stessa Commissione Europea sembrava aver concentrato la sua attenzione nella strategia 2020, favorendo le iniziative sull'imprenditoria sociale e sulla social innovation destinate a produrre al tempo stesso valori economici e sociali contribuendo alla produzione di capitali umani senza i quali l'Europa diventerà un deserto di regole e moneta, su cui faranno scorribanda i populisti[...]. L'Europa deve funzionare come spazio di solidarietà tra i suoi membri di fronte ai rischi della globalizzazione, aiutando i trasferimenti di risorse tra i territori, incoraggiando le iniziative economiche comuni, ponendo fine alla concorrenza sui salari, regimi fiscali e tassi sui prestiti. Non può esistere una politica economica al di fuori di una dimensione sociale che combatta le disuguaglianze, promuova il lavoro e l'occupazione attraverso scelte politiche non democraticamente determinate". Questo trasferimento di competenze può avvenire anche attraverso lo strumento della cooperazione rafforzata già visto nei capitoli precedenti, quindi intorno a un primo nucleo di Paesi per poi estendersi agli altri secondo la visione di un'Europa a più velocità, cooperazione che potremmo definire un'Unione Sociale Europea. Questa Unione Sociale dovrebbe sostenere i welfare state nazionali a livello sistemico in alcune delle loro funzioni essenziali, dovrebbe guidare lo sviluppo sostanziale degli stati nazionali fissando obiettivi e standard sociali mentre agli stati membri spetterebbe la scelta dei mezzi e delle forme di attuazione rispettando le diversità istituzionali e le eredità storiche attraverso l'applicazione del principio di sussidiarietà (essendo il sociale radicato su dei fattori culturali, non è corretto definire un solo approccio unico che vada bene per tutta Europa, ma è necessario riconoscere l'esistenza di sfide comuni e l'utilità della condivisione delle soluzioni tra Paesi). Ma oltre ad un nuovo assetto istituzionale, un'Unione Sociale Europea avrebbe bisogno anche di riforme fiscali, perché per prevedere indennità di disoccupazione, sistemi di formazione continua, servizi di qualità per la prima infanzia, congedi parentali che garantiscano un maggior equilibrio tra lavoro e vita privata e incrementino l'occupazione femminile, queste misure necessitano di risorse finanziarie consistenti che attualmente

l'Unione non ha. Come per altre politiche quindi, il futuro dell'Unione passa per l'introduzione di risorse proprie indipendenti dai trasferimenti nazionali e dalla volontà politica.

4.1.2 I Balcani e la prospettiva di adesione nell'Ue

Se l'Unione per molti cittadini comunitari è vista come un ente sovranazionale dal futuro incerto, con l'incognita di continuare il trasferimento di competenze dagli Stati all'Ue, per altri Stati del continente questa è ancora vista per ciò che era considerata al momento della sua fondazione: una possibilità per mantenere la pace, cooperare con altri paesi, sicurezza, benessere socio-economico, nuovi diritti, una qualità di vita migliore, avere voce nel contesto globale. Questi Stati sono quindi interessati ad entrare nell'Unione europea per migliorare le condizioni di vita dei loro cittadini. Al momento questi paesi sono quelli appartenenti all'ex Jugoslavia: Serbia, Montenegro, Macedonia del Nord, Bosnia ed Erzegovina, Kosovo⁷⁸ (di questi, solo i primi 3 sono paesi ufficialmente candidati, mentre gli altri hanno firmato gli Accordi di Stabilizzazione e Associazione, il primo passo formale verso l'integrazione). Oltre a questi, altri paesi candidati sono Albania e Turchia. Si può notare dunque come tutti questi paesi, eccetto la Turchia, facciano parte della penisola dei Balcani.⁷⁹⁸⁰

L'Unione europea è aperta a tutti i paesi europei che soddisfano i criteri democratici, politici ed economici per l'adesione. I criteri, istituiti nel 1993 a Copenaghen, sono:

- istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani, il rispetto delle minoranze e la loro protezione;
- un'economia di mercato funzionante e la capacità di far fronte alle pressioni della concorrenza e alle forze di mercato all'interno dell'Unione;
- la capacità di soddisfare gli obblighi derivanti dall'adesione, contribuendo a perseguire gli obiettivi dell'Unione. I nuovi membri devono inoltre disporre di un'amministrazione pubblica in grado di applicare e gestire nella pratica la legislazione dell'Unione.

Ogni Stato europeo che rispetti questi principi può richiederne l'adesione. Alla richiesta di adesione seguono dei negoziati tra lo Stato e la Commissione europea, rappresentante l'Unione, su 33 capitoli che devono essere chiusi prima del parere della Commissione. Una volta che la Commissione ne dia parere positivo, l'adesione deve essere confermata all'unanimità in sede di Consiglio europeo e a maggioranza assoluta in Parlamento europeo.

⁷⁸ Questi paesi hanno visto altri paesi dell'ex Jugoslavia, cioè Croazia e Slovenia, entrare nell'Ue e goderne dei benefici.

⁷⁹ L'Islanda, duramente colpita dalla crisi finanziaria del 2008, aveva chiesto nel 2009 di diventare uno Stato membro dell'UE. I negoziati di adesione sono stati interrotti nel 2013 su richiesta dell'Islanda stessa, e la domanda di adesione è stata poi ritirata nel 2015.

⁸⁰ In tale sede si eviterà di parlare del futuro dei Paesi del Regno Unito, ed in specie della possibile indipendenza della Scozia ed il suo rientro nell'Unione europea, poiché nessun documento istituzionale dell'Unione europea ha mai trattato di questa questione.

Dopodichè, il trattato di adesione deve essere ratificato da ogni Stato membro (compreso il paese candidato). Durante il periodo dei negoziati, i paesi candidati ricevono un aiuto finanziario preadesione dall'UE, affinché possano preparare le loro economie al grande mercato interno europeo. Normalmente usufruiscono anche di accordi di stabilizzazione e associazione con l'UE. Nell'ambito di questi accordi, l'UE monitora direttamente le riforme economiche e amministrative che devono essere realizzate dai paesi candidati al fine di soddisfare le condizioni di adesione all'UE.

A che punto sono i negoziati? La Turchia ha presentato domanda di adesione nel lontano 1987, viene riconosciuto come Paese candidato nel 1999 e dal 2005 sono stati avviati ufficialmente i negoziati, in seguito alle riforme messe in atto dal primo ministro turco Recep Tayyip Erdogan, come l'abolizione della pena di morte e il riconoscimento della minoranza curda (questo lungo lasso di tempo tra la domanda e i negoziati è causato dalla storia politica del paese e dalla posizione geografica della Turchia, che ha solo il 5% del proprio territorio nel continente europeo). Tuttavia, alcuni ostacoli sono ancora presenti nei negoziati: i diritti umani e civili non sono salvaguardati, l'isola di Cipro è ancora divisa a metà tra Cipro (stato membro dell'Ue) e la Repubblica Turca di Cipro Nord riconosciuta solo dalla Turchia, la minoranza curda viene tuttora repressa in ogni sua forma, la Turchia non riconosce il genocidio armeno (e la Francia ha subordinato il suo parere positivo solo al riconoscimento del genocidio). Queste questioni sono dal 2015 in stallo, avendo aperto solo metà dei 33 capitoli, di cui solo uno è stato chiuso. Gli interessi geopolitici, il mostrarsi come una potenza regionale al di fuori dell'Ue e la grande carenza di diritti portano ad immaginare come l'adesione di questo Paese sia impensabile nel medio termine.

Degli altri 4 paesi aventi lo status di candidato, solo 2 hanno i negoziati di adesione in corso, avendo aperto dei capitoli con l'Ue: il Montenegro e la Serbia. Il Montenegro, stato che ha ottenuto l'indipendenza dalla Serbia solo nel 2006, ha presentato domanda nel 2008 e dal 2012 ha avviato i negoziati di adesione. Ha chiuso 3 capitoli, e l'ultimo capitolo negoziale, relativo alla competitività, viene ufficialmente aperto il 30 giugno 2020. La Serbia ha presentato domanda nel 2009 e ha avviato i negoziati nel 2014, ha aperto solo 18 capitoli e ne ha chiusi 2. Per entrambi, il capitolo più spinoso è la legislazione ambientale, totalmente incompatibile con quella dell'Ue. La Serbia inoltre non fa ancora parte della Nato, avendo una grande cooperazione militare con la Russia, e si dovrà capire se l'appartenenza all'Ue sia condizionata a quella di essere un membro dell'Alleanza Atlantica.

Per quanto riguarda gli ultimi due paesi, i negoziati tra la Macedonia del Nord ed il Consiglio hanno ricevuto l'avvio dalla Commissione europea, ma non sono ancora stati avviati a causa dell'opposizione della Grecia legata alla controversia sul nome (fino al 2019 il nome dello Stato era Macedonia). L'Albania dal 2014 è riconosciuta come Paese candidato, nel 2016 ha approvato una imponente riforma del sistema giudiziario per combattere la corruzione, ricevendo l'apprezzamento da parte delle istituzioni comunitarie. Nella primavera 2020 il Consiglio ha dato l'avvio all'apertura dei negoziati di adesione per entrambi i paesi, senza però fissare una data precisa che sarà discussa nei prossimi Consigli europei, anche a causa del rifiuto della Bulgaria di negoziare con la Macedonia del Nord a causa di ragioni storiche. Anche per questi paesi il capitolo ambiente è il più ostico, ma la

Macedonia del Nord ha anche difficoltà per quanto riguarda: la libertà di circolazione delle merci, la competitività, il diritto di proprietà intellettuale e i controlli finanziari.

La Bosnia-Erzegovina ha presentato domanda di adesione nel 2016, e sta aspettando il parere della Commissione europea. Il Kosovo, che ha dichiarato la propria indipendenza nel 2008, potrebbe anch'esso diventare un paese candidato: nel 2016 sono entrati in vigore gli accordi di Stabilizzazione e associazione.

All'interno sia della Commissione che del Consiglio, sin dal 2003 si continua a sostenere che il destino dei Paesi dei Balcani occidentali è dentro l'Unione europea, e l'Ue è determinata a rafforzare il suo sostegno alla trasformazione politica, economica e sociale della regione. Nel documento della Commissione Europea del 6 febbraio 2018 denominato "Strategia per i Balcani occidentali", si sottolinea come *"il progresso lungo il percorso europeo è un processo oggettivo e basato sul merito che dipende dai risultati concreti realizzati da ciascun paese"*. Sono state anche lanciate 6 iniziative faro per *"rafforzare lo Stato di diritto, a intensificare la cooperazione in materia di sicurezza e migrazione attraverso squadre investigative comuni e la guardia di frontiera e costiera, estendere ai Balcani occidentali l'Unione dell'energia dell'UE o abbassare i costi di roaming e diffondere la banda larga nella regione"*. La strategia sottolinea inoltre la necessità che l'Ue sia pronta ad accogliere nuovi membri, una volta soddisfatti i criteri. Federica Mogherini, Alta rappresentante nella Commissione Juncker, ha sottolineato: *"I Balcani occidentali fanno parte dell'Europa: condividiamo la stessa storia, la stessa geografia, lo stesso patrimonio culturale e le stesse opportunità e sfide, oggi e in futuro. Abbiamo un interesse comune a collaborare sempre più strettamente per garantire ai nostri cittadini lo sviluppo economico e sociale nonché la sicurezza. Questa strategia illustra il cammino davanti a noi: affinché i nostri sei partner superino definitivamente il passato, spetta a tutti noi insieme rendere irreversibile il processo di avvicinamento dei Balcani occidentali all'Unione europea e continuare a unire il continente"*. Per quanto riguarda la preparazione dell'Ue ad accogliere nuovi stati membri, si sottolinea come l'Ue debba essere forte, solida ed efficace prima di ingrandirsi ulteriormente, con una stabilità economica e finanziaria. Infine, si devono adottare accordi speciali per garantire che i futuri Stati membri non siano in una posizione tale da bloccare l'adesione di altri candidati dei Balcani occidentali, come l'accordo già adottato tra Kosovo e Serbia.

Alla luce della situazione tra le relazioni dei Paesi candidati e l'Ue, alcune riflessioni vanno poste. È corretto mantenere aperte delle relazioni nella costruzione europea per lunghi anni? I Balcani occidentali hanno tutti insieme l'estensione della Romania ed un Pil pari a quello della Slovacchia. La paura di alcuni Stati di vedere un allargamento ad est come quello del 2004, a cui l'Unione è riuscita comunque a fare fronte con successo, è infondata a livello economico. Se l'adesione dei Paesi dei Balcani occidentali ha un grande valore in termini di sicurezza e stabilità per tutto il continente, non sarebbe consono interpretare i criteri di Copenaghen in maniera più flessibile? Inoltre, siamo certi che il rispetto di tali principi venga più incoraggiato lasciando questi Paesi in un frustrante limbo, piuttosto che esercitando su di esse una forte pressione una volta fatti entrare? L'influenza di Cina, Russia e Turchia a lungo termine potrebbe ripercuotersi sulla decisione di aderire all'Ue per gli Stati della penisola e sulla decisione di perseguire le riforme interne richieste dall'Unione.

Rallentata negli anni dalla sempre più visibile stanchezza da allargamento e dalle crescenti resistenze da parte di alcuni Stati membri, l'inclusione di questa parte d'Europa all'interno

del disegno comunitario è vittima ancora una volta della dinamica dei veti incrociati, su questioni bilaterali quasi incomprensibili a chi non è direttamente coinvolto nella contesa, come tra Bulgaria e Grecia con la Macedonia del Nord, Bulgaria e Croazia con la Serbia. Il problema è che uno Stato usi la sua posizione di membro dell'Ue per perseguire i propri interessi di politica estera. Queste mosse rischiano di allontanare l'uropeismo nei Paesi candidati, e di conseguenza l'avanzare dei colloqui. Anche qui, la riforma istituzionale che eliminerebbe la possibilità di veto ed il voto ad unanimità in Consiglio europeo potrebbe permettere questi paesi a continuare i negoziati e vedrebbero uno spiraglio nel loro futuro nell'Ue. Ma soprattutto, l'unanimità rischia di essere una bomba ad orologeria, nel caso i Paesi candidati entrassero, poiché è una regione intrisa di conflitti interni, e quindi ogni decisione che comporti l'unanimità dovrebbe prevedere ulteriori lavori preparatori per assicurarsi che questi Paesi non si scontrino tra di loro (è da ricordare inoltre che la Serbia non ha ancora riconosciuto il Kosovo come stato indipendente, come 5 dei 27 Stati membri dell'Ue⁸¹). L'unanimità, in un caso, ha anche evitato di bloccare i negoziati con un paese: nel 2017 e nel 2019 il Parlamento europeo ha votato per una sospensione formale dei negoziati a causa dell'allontanamento dalla Turchia dall'essere una democrazia, ma il Consiglio non ha raggiunto l'unanimità in questione, impedendo le sanzioni nei confronti della Turchia. Già nel 2018 la Commissione europea aveva proposto di allargare il voto a maggioranza qualificata a tre aree della politica estera e di sicurezza comune. Inoltre, non è necessario modificare i trattati: il Consiglio europeo può già decidere se introdurre la maggioranza qualificata in materie di politica estera (ma la decisione di una votazione a maggioranza qualificata viene decisa attraverso unanimità).

La crisi da Covid-19 non ha favorito il processo di allargamento, nell'anno in cui i negoziati dovevano prendere una svolta. Dopo qualche iniziale tentennamento e indecisione, specchio di quelli ancora esistenti al suo interno, l'Unione ha messo in campo circa 3,3 miliardi di euro in assistenza emergenziale e macroeconomica per i settori più colpiti nei 6 Paesi, come già discusso nel secondo capitolo. Tuttavia, la pandemia ha anche mostrato quanto i Balcani Occidentali (ma non solo loro) siano facili prede delle strategie comunicative di attori esterni, come Cina e Russia, che sfruttano il percepito disinnamoramento di quei paesi per il progetto europeo per ritagliarsi crescenti spazi di influenza attraverso l'esercizio di un soft power sempre più economico. D'altronde non vi sono motivi secondo cui questi paesi, scarsi in termini di opere infrastrutturali, dovrebbero rifiutare a tali opportunità, non avendo dall'Ue neanche la certezza di una data entro cui concludere i negoziati. Il lungo e tortuoso percorso che questi Stati stanno facendo ormai impedisce di fare previsioni su quando avverrà l'allargamento. Una spinta politica per allentare i criteri di Copenaghen è già stata compiuta a inizio secolo, per Romania e Bulgaria e gli altri Stati dell'est per paura che tornassero sotto la sfera d'influenza della Russia, e la politica valutò che sebbene l'allargamento a paesi impoveriti e fragili sarebbe stato molto oneroso per le finanze comunitarie, il costo politico del non-allargamento avrebbe potuto comprendere una minaccia per l'indipendenza di tali paesi e, di riflesso, per la stessa UE. Andrea Margelletti, presidente del Centro Studi Internazionali, ha così scritto: *“Il maggior problema alla base della proiezione di influenza russa, turca e cinese, oltre a quello di privare l'Europa di importanti risorse umane e materiali, attiene alla promozione di sistemi di governance lontanissimi da*

⁸¹ Spagna, Cipro, Romania, Slovacchia e Grecia

quelli difesi e promossi da Bruxelles. Infatti, pur nei suoi limiti, l'azione dell'Ue è sempre stata caratterizzata dalla difesa dei diritti individuali e collettivi e dallo sforzo di miglioramento di istituzioni democratiche e liberali. Viceversa, Ankara, Mosca e Pechino esportano un modello autoritario e poco sensibile alla progettualità politica liberal-democratica. Per loro i Balcani sono solo una cornucopia di risorse da sfruttare e non un territorio in cui sviluppare gli standard di vita della popolazione locale. La loro azione è tesa a normalizzare aree instabili senza intervenire sui fattori alla loro origine. Per questo motivo, la riapertura del dossier di allargamento balcanico ha, tra i suoi obiettivi, quello di impedire la diffusione di un modello di relazioni tra Stati basato sulla pura e semplice convenienza e, in secondo luogo, quello di neutralizzare l'ascesa di sistemi politici poco rappresentativi o addirittura autoreferenziali ed anti-europei. In sintesi, l'impegno Ue nei Balcani è anche una sfida di principio tra democrazia e "democrazia" [...]. Tuttavia, ad ogni rischio corrisponde anche un'opportunità. Per i Balcani, l'ingresso nell'Ue potrebbe davvero significare mettere la parola fine alle faglie di conflitto che attanagliano quei Paesi, gettando basi solide per la pace ed il dialogo tra serbi e albanesi, tra croati e serbi, tra ortodossi e musulmani, gettando le basi per una crescita economica solida e duratura. Esattamente come nel secondo dopoguerra, quando la nascita della Comunità Europea inaugurò una nuova era di pace e cooperazione tra Paesi che per secoli si erano combattuti l'un l'altro, così l'allargamento dell'Ue nei Balcani potrebbe trasformare le fratture delle guerre jugoslave in una pagina, per quanto triste, dei soli libri di storia."

La ricostruzione dei rapporti in una regione così fragile deve passare attraverso il rispetto delle minoranze etniche, linguistiche e religiose, rispetto che nei Balcani rappresenta la prova dell'affidabilità di uno Stato, essendo sottoposti, oltre alle pressioni turche, alla crescente radicalizzazione interna dell'islam. Il ruolo dell'Italia è imponente sia nel futuro della regione, sia per spingere il Consiglio europeo verso un allargamento il più rapido possibile. L'allargamento a sud-est dell'Unione può portare infatti nuova linfa al ruolo centrale dell'Italia, sempre più marginalizzata (anche per volontà propria) dal coordinamento interne composto da Francia e Germania, grazie al ruolo che l'Italia ha sempre avuto per i paesi dell'area balcanica nei processi di stabilizzazione militare, istituzionale ed economica, ed al ruolo che sta avendo ora per insistere nei numerosi Consigli europei a non fermare i negoziati.

Sicuramente bisogna trovare il giusto compromesso tra una flessibilità dei criteri di Copenaghen e le riforme chieste dall'Ue, principalmente legate alla tematica dello Stato di diritto, indipendenza della magistratura e lotta alla corruzione che ora colpiscono anche alcuni Paesi membri. A distanza di quasi vent'anni il dilemma si ripresenta. Continuare a trattare con i paesi dei Balcani occidentali rimanendo sui rigidi binari dell'ortodossia negoziale che esige precisi riscontri e garanzie di adeguamento normativo ed istituzionale, con il rischio che nel frattempo questi negoziati vengano bloccati per questioni storiche e politiche, o valutare le incognite geopolitiche ed accettare la fattuale impreparazione, pianificando una rapida adesione all'UE dei sei piccoli stati balcanici. Questa è un'altra sfida che l'Ue dovrà affrontare nel prossimo futuro, sicuramente entro il prossimo quinquennio per non rischiare che questo si affossi. L'ex premier greco George Papandreou ha sottolineato che *"Eu needs to turn a page. It needs to strongly declare its willingness to do "whatever it takes" to make further enlargement a reality. And the Eu has a new momentum. Unlike previous crises, the pandemic response has given hope of a more united Eu. One that is more effective, one that puts citizens' welfare ahead of statistics, one that highlights cooperation over disintegration and nationalistic rhetoric. In many ways both Brexit and the pandemic have strengthened the desire for a strong and effective*

Eu. This dynamics needs to be exploited positively to relaunch the Western Balkans strategy. One that also re-thinks priorities. Moving decisively on conflict resolution. Moving to strengthen democratic institutions, good governance, carefully planned Eu investment projects should be a priority.”

Come si fa dunque a ristabilire un meccanismo virtuoso nei rapporti tra l’Ue e i Paesi candidati? Innanzitutto, l’Ue deve, per poter chiedere molto da questi Paesi, dare molto. Fissare in anticipo le date previste d’ingresso per questi Paesi è politicamente più efficace potendo vedere l’obiettivo in tempi concreti, e questa data resta in vigore se questi adotteranno efficacemente le riforme richieste dell’Ue secondo una tabella di marcia prefissata. Nel caso i Paesi candidati non rispettassero il calendario, da una parte la data slitterebbe in base al ritardo accumulato, dall’altra i cittadini elettori avrebbero un parametro chiaro per giudicare i politici responsabili. Le politiche più ambiziose, come il riconoscimento del Kosovo, la riforma giudiziaria in Albania o il cambio di nome della Macedonia del Nord dovrebbero avere un forte riconoscimento da parte dell’Ue, mentre per altri obiettivi minori l’Ue dovrebbe da una parte mostrare collaborazione tecnica per le questioni che più necessitano di competenze specifiche, e dall’altra dovrebbe vincolare i finanziamenti in base all’avanzare degli obiettivi. Infine, il Paese candidato dovrebbe trovare il modo di lavorare a queste riforme attraverso partenariati pubblici-privati, per coinvolgere la società civile nel processo di integrazione e nella costruzione dello Stato che, è necessario ricordare, nella maggior parte dei casi, ha meno di 30 anni di storia d’indipendenza.

Inoltre, l’ingresso di questioni regionali e motivi politici nella valutazione tecnica del processo di valutazione danneggia le intenzioni dei Paesi candidati nella strada delle riforme. Se l’Ue non aiuterà questi paesi istituzionalmente fragili, nuovi disordini e conflitti etnici potranno sorgere, ricordando la più grande guerra mai scoppiata in Europa dopo il 1945. Allora il costo del non allargamento diventerebbe insostenibile, e perciò questo deve diventare un obiettivo primario dell’Unione europea.

4.1.3 La crisi dello stato di diritto all’interno dei Paesi membri

Negli ultimi anni si è sviluppato un dibattito sull’esigenza di rafforzare i controlli in materia di rispetto del principio dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali attraverso delle proposte arrivate dalle istituzioni comunitarie. La discussione si è focalizzata sui problemi di efficacia che sono stati riscontrati nelle attività di monitoraggio, prevenzione e risposta a livello europeo rispetto al verificarsi di rischi di violazione o effettive lesioni del citato principio in alcuni Paesi membri. La critica più diffusa concerne quello che è ritenuto una sorta di doppio standard per cui l’Unione sarebbe maggiormente propensa a diffondere e promuovere lo Stato di diritto e i diritti fondamentali al di fuori di essa piuttosto che ad assicurare al suo interno il rispetto dei medesimi da parte degli Stati membri. Da sottolineare è che lo Stato di diritto è uno dei parametri politici obbligatori tra i criteri di Copenaghen per l’adesione di un Paese candidato, e che il Consiglio considera il rispetto dei diritti umani come elemento fondamentale di tutte le relazioni dell’UE con i Paesi terzi e le istituzioni internazionali. Al concetto di Stato di diritto sono riconducibili il principio di legalità, inteso come sottoposizione dei poteri pubblici alla legge e divieto di esercizio arbitrario del potere esecutivo, la certezza del diritto, il principio del bilanciamento tra i

poteri (quindi la garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia dell'ordine giudiziario), la tutela del pluralismo sociale (con particolare riferimento alla libertà e al pluralismo dei media). Se uno Stato viola lo Stato di diritto danneggia in realtà l'insieme dell'Ue: colpisce la sua credibilità, mette a rischio i diritti dei cittadini che vivono in quel paese, che siano cittadini di quel paese, cittadini comunitari o stranieri, ma anche le imprese che operano nel mercato comune, compromette l'uso dei fondi europei, e incide sulle scelte politiche e normative che i rappresentanti di quel paese assumeranno dentro le istituzioni comuni.

Quali strumenti si hanno quindi per prevenire una eventuale crisi dello Stato di diritto?

Figura 25: Gli strumenti della Commissione europea di prevenzione e promozione dello Stato di diritto



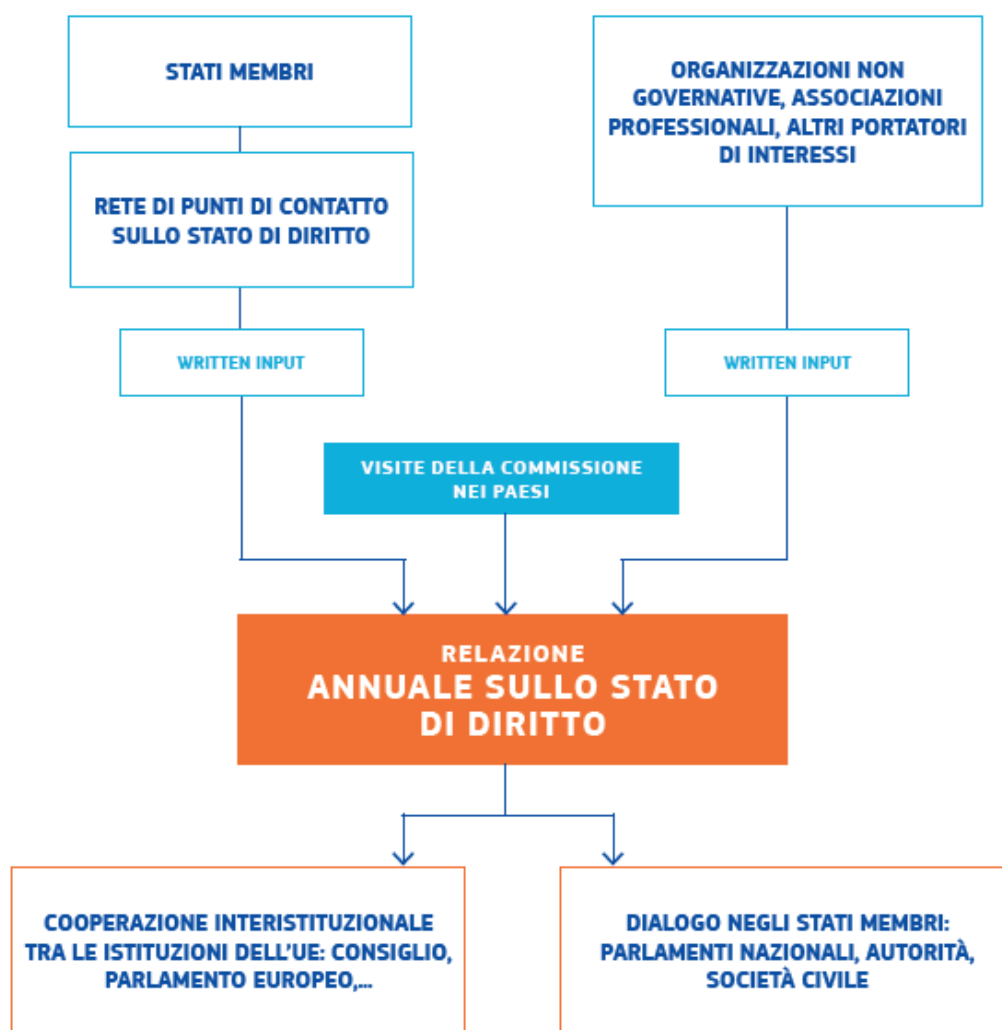
Fonte: Commissione europea

Lo strumento principale è il meccanismo europeo per lo stato di diritto, che prevede che alla pubblicazione annuale della Relazione faccia seguito un dibattito in Consiglio e nel Parlamento europeo, e si auspica che lo stesso avvenga anche nei Parlamenti nazionali e nella società civile. Nello specifico questi ultimi vengono coinvolti in 3 momenti: in primo luogo, i Parlamenti nazionali prendono parte alle attività consultive svolte dalla Commissione in fase di redazione della relazione annuale e monitorano la partecipazione degli organismi di area governativa; in secondo luogo, i Parlamenti nazionali sono invitati a rendersi promotori del dialogo a livello nazionale sulle risultanze della relazione annuale predisposta dalla Commissione, inaugurando dibattiti al loro interno e adottando risoluzioni sui risultati del ciclo di monitoraggio; in terzo luogo, i Parlamenti nazionali sono coinvolti nella fase di follow up del meccanismo tramite un dibattito interparlamentare promosso dal Parlamento europeo.

Tra gli atti previsti dal nuovo meccanismo per lo Stato di diritto vi è la Relazione sullo Stato di diritto, relazione che viene fatta annualmente per ogni stato su più ordinamenti (Trattati Ue, Carta europea dei diritti fondamentali, giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Ue, Convenzione europea dei diritti dell'uomo, etc.). Questo strumento permette a diffondere

un'approfondita consapevolezza al fine di prevenire minacce e criticità al rispetto dello Stato di diritto. La Relazione si compone di una parte generale, volta a individuare temi e tendenze comuni agli Stati membri, e 27 parti specifiche, una per Paese membro, contenente le valutazioni specifiche. La Relazione non contiene raccomandazioni per sanare o prevenire l'esistenza di carenze, ne ha conseguenze dirette. La valutazione della Commissione riguarda: l'indipendenza, la percezione e le risorse umane e finanziarie del sistema giudiziario, il quadro anticorruzione, il pluralismo e la libertà dei media, l'indipendenza delle autorità di regolazione, la trasparenza e l'assenza di pressione politica o attacchi a giornalisti o i media, altre questioni relative al bilanciamento dei poteri.

Figura 26: Funzionamento del meccanismo europeo per lo stato di diritto



Fonte: Commissione europea

Insieme alla relazione, il quadro di valutazione Ue della giustizia e il meccanismo di cooperazione e verifica, quest'ultimo operante solo in Romania e Bulgaria, questi compongono gli strumenti appositamente dedicati all'analisi del sistema giudiziario dei Paesi membri in Ue, mentre gli altri strumenti spaziano su molte altre materie. Quali strumenti si hanno quindi per difendere lo Stato di diritto, se la Relazione ha il solo scopo di divulgazione e discussione all'interno dei parlamenti e della società civile?

Figura 27: Gli strumenti della Commissione europea in caso di criticità nello Stato di diritto



RISPOSTA

PROCEDURA DI INFRAZIONE:

garantisce che il diritto dell'UE sia applicato correttamente e rispettato a livello nazionale.

ARTICOLO 7 DEL TUE:

lo strumento offerto dal trattato per reagire a gravi violazioni dello Stato di diritto, con possibili sanzioni.

IL QUADRO PER LO STATO DI DIRITTO:

uno strumento di allarme preventivo adottato dalla Commissione nel marzo 2014, che le permette di avviare un dialogo con uno Stato membro per affrontare minacce sistemiche allo Stato di diritto e impedire che si aggravino.

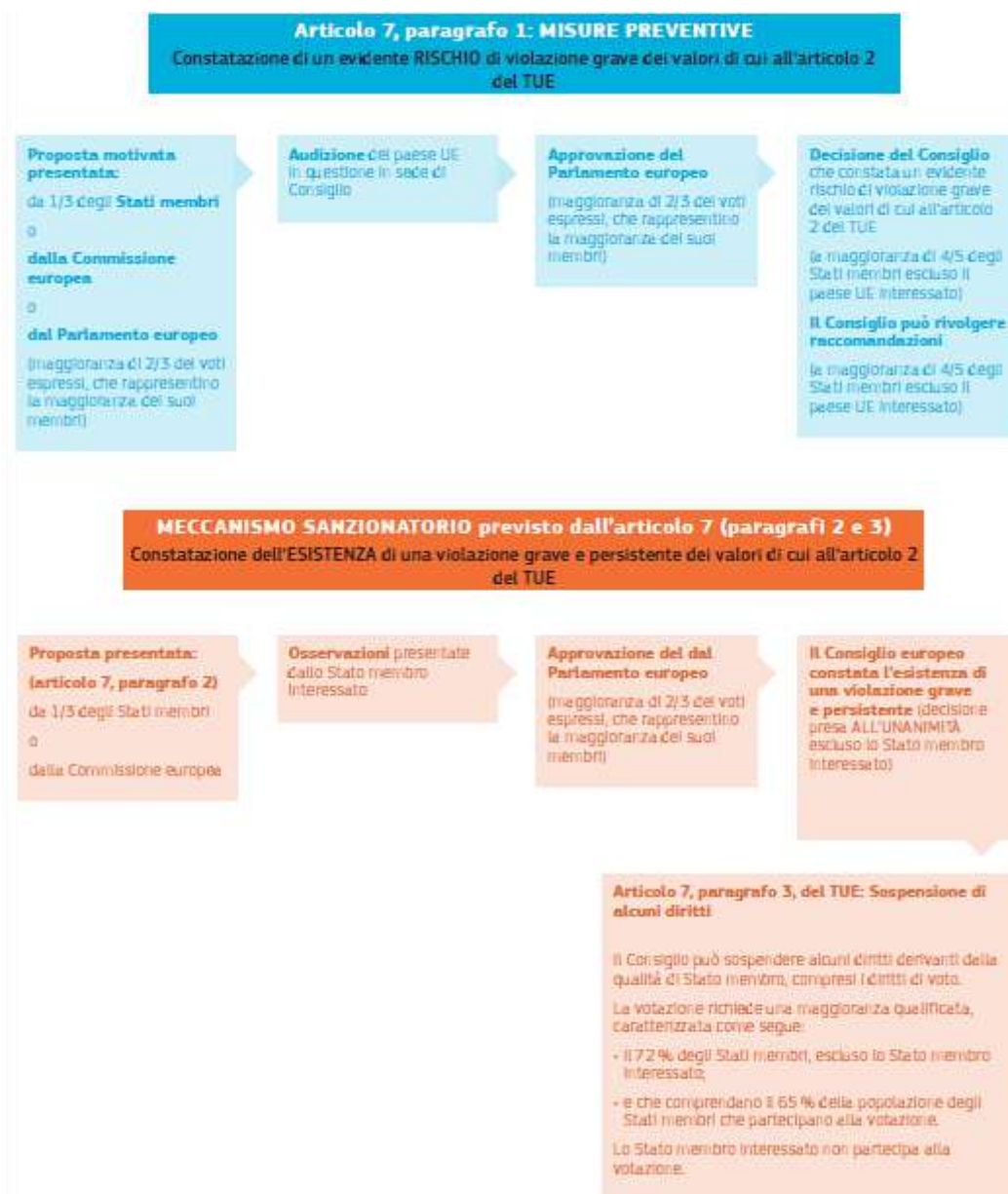
UN REGIME DI CONDIZIONALITÀ PROPOSTO PER PROTEGGERE IL BILANCIO DELL'UE:

una proposta che collega lo Stato di diritto all'uso dei fondi dell'UE, consentendo all'Unione di sospendere, ridurre o limitare l'accesso ai suoi finanziamenti in caso di violazioni.

Fonte: Commissione europea

L'articolo del Trattato dell'Unione europea che prevede una sanzione in questo senso è il 7, che consiste nella sospensione di alcuni diritti dello Stato, tra cui il diritto di voto in sede di Consiglio. Questa procedura, la più grave ed emblematica, è stata attivata solo in 2 casi, per Polonia e Ungheria, senza tuttavia arrivare ad essere messa in pratica a causa dell'iter farraginoso. Inoltre, essendo questa una decisione che va a presa ad unanimità (eccetto il Paese in questione), Polonia e Ungheria hanno promesso di usare il veto per difendersi a vicenda. Una seconda problematica di questo strumento sta nella durata indefinita del processo, che permette ai governi di rinviare in eterno l'adozione delle eventuali sanzioni. Nel caso le criticità dello Stato di diritto riguardino anche la violazione del diritto comunitario, la Commissione ha ampliato l'uso delle procedure di infrazione coinvolgendo la Corte di giustizia dell'Ue. Inoltre l'Unione ha recentemente adottato un nuovo meccanismo sanzionatorio che collega le carenze nel rispetto dello Stato di diritto alla corretta esecuzione del bilancio Ue, limitando l'accesso alle risorse nel caso siano riscontrate da parte del Consiglio delle criticità in grado di ledere la sana e corretta gestione dei fondi europei. Un altro meccanismo permette l'accostare dello Stato di diritto all'uso dei fondi comunitari, consentendo la loro sospensione o riduzione in caso di violazione.

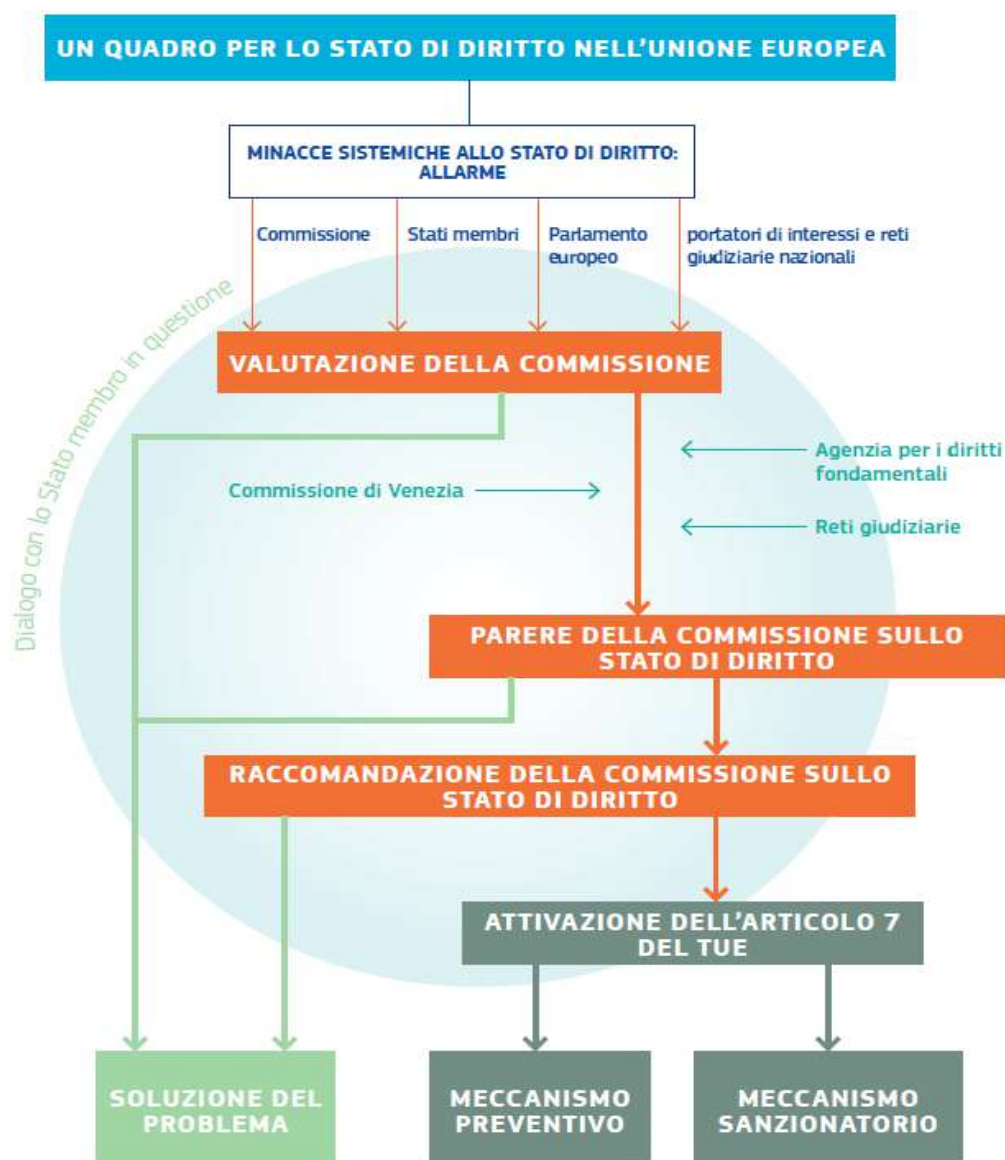
Figura 28: Modus operandi dell'art. 7 del Trattato sull'Unione Europea



Fonte: Commissione europea

Il quadro per lo Stato di diritto, definito dalla Commissione nel 2014, prevede un dialogo in più fasi con uno Stato membro, dialogo accompagnato da pareri e raccomandazioni da parte della Commissione. L'obiettivo è prevenire l'emergere di una minaccia allo Stato di diritto, che richiederebbe l'avvio della procedura dell'articolo 7. Questo quadro è stato finora utilizzato solo una volta, con la Polonia nel 2016, senza risolvere le carenze che sono state individuate.

Figura 29: Il quadro comunitario per lo Stato di diritto



Fonte: Commissione europea

Altri strumenti sono: le procedure di infrazione connesse alla violazione del diritto dell'Unione, le pronunce pregiudiziali fatte dalla Corte di giustizia dell'Ue (le più importanti riguardano l'obbligo verso gli Stati membri di garantire l'indipendenza della magistratura e l'efficacia dei tribunali, il criterio di imparzialità della magistratura, l'adozione di misure provvisorie per sospendere riforme nazionali che inciderebbero sull'indipendenza della magistratura). Le prime hanno il difetto di prevedere sanzioni pecuniarie molto leggere, tali che i governi preferiscono pagarle che adeguarsi, mantenendo bassa l'attenzione dell'attenzione pubblica su di esse (questo accade spesso per le infrazioni ambientali o il ricollocamento dei migranti), le seconde hanno invece tempi lunghi, come si potrà vedere a breve per quanto riguarda il caso della Central European University in Ungheria. Oltre a questi strumenti, vi è l'Ufficio europeo per la lotta antifrode, che indaga su frodi, casi di corruzione e altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Ue e poi formula raccomandazioni che possono essere prese come presupposti per avviare procedimenti

amministrativi o giudiziari da parte delle autorità nazionali. Dalla fine del 2020 è entrata in vigore la Procura europea, che ha il potere di condurre indagini penali e perseguire reati che incidono sul bilancio dell'Ue e in base a quanto segnalato dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (Olaf). La Procura europea, che è necessario sottolineare come sarà un organismo indipendente composto da magistrati provenienti dagli Stati che aderiscono alla cooperazione rafforzata (22 paesi su 27 attualmente), avrà sede centrali e periferiche per svolgere con maggiore efficacia le indagini, per recuperare il denaro perso (le frodi in materia di IVA fanno perdere 50 miliardi di euro all'anno ai bilanci nazionali), visto che Europol o l'Olaf non hanno il potere di svolgere indagini penali o agire penalmente in casi di frode.

Infine, bisogna considerare che lo Stato di diritto è diventato sempre più importante nel processo di adesione all'Ue e nella politica di vicinato. Il rafforzamento di istituzioni fondamentali come la magistratura e l'intensificazione della lotta contro la corruzione sono diventati temi di importanza sempre più cruciale nell'ambito delle iniziative dell'Ue per promuovere le riforme per il rispetto dei criteri di adesione di Copenaghen. Lo Stato di diritto è inoltre saldamente ancorato ai negoziati di adesione, in cui la velocità globale dei negoziati dipende dai progressi compiuti in questo settore. La strategia per i Balcani occidentali del febbraio 2018 sottolinea il rispetto dello Stato di diritto quale condizione essenziale per l'adesione all'Ue.

Alla luce di tutto ciò, quali sono i problemi che sorgono negli Stati e negli strumenti sinora adottati, visto il sempre più emergere di questa tematica nelle istituzioni comunitarie?

Nella prima Relazione annuale sullo Stato di diritto, la Commissione affronta ogni macro-area:

- Per quanto riguarda i sistemi giudiziari, vi sono progressi relativi all'indipendenza della magistratura, nonostante le valutazioni sui singoli Stati membri, in primis Ungheria e Polonia, continuano a destare preoccupazione.
- Relativamente ai meccanismi anti-corruzione, vi sono riscontri positivi dall'adozione delle strategie intraprese dagli Stati, tra cui un plauso per l'Italia che nel gennaio 2019 ha inasprito i reati di corruzione e sospeso i termini di prescrizione dopo le sentenze di primo grado (tuttavia la Commissione fa notare come questa riforma stoni con l'eccessiva lunghezza dei procedimenti penali), ed un demerito per Ungheria e Malta per la mancanza di azioni efficaci per avviare indagini penali e perseguire casi di corruzione legate al mondo politico e amministrativo.
- Si parla di rischio medio per l'indipendenza dei media dalla politica, soprattutto in Ungheria, Malta e Polonia. L'Italia ha molte carenze, in particolare nel settore audiovisivo, ed è stata richiamata per gli attacchi fisici ai giornalisti. Infine, con un forte riferimento al tema immigrazione, si fa notare come alcune ONG siano costantemente soggette a campagne diffamatorie, costrette a subire un'esposizione mediatica e narrativa ostile.
- Infine, per quanto riguarda il bilanciamento dei poteri, si sottolinea come questo periodo legato alla pandemia abbia rafforzato maggiormente l'esecutivo a danno

delle assemblee legislative. La relazione mette in evidenza come il ricorso eccessivo ad una legislazione accelerata e di emergenza/urgenza può rappresentare un serio problema per la tenuta e la legittimità dello Stato di diritto.

Preoccupante quindi le criticità in Polonia e Ungheria. Nello specifico, la Commissione segnala come allarmanti le funzioni esercitate in alcuni Stati membri dal procuratore generale nei confronti dei procuratori di grado inferiore e la specifica situazione della Polonia, dove il Ministro della giustizia è anche procuratore generale. Le riforme dell'ordinamento giudiziario introdotte in Polonia dal 2015 hanno indotto la Commissione ad avviare la procedura dell'art.7 del Trattato sull'Ue. Nel 2019 e nel 2020 la Commissione ha altresì avviato due procedure di infrazione a tutela dell'indipendenza della magistratura; la Corte di giustizia ha inoltre adottato provvedimenti provvisori per sospendere i poteri della camera disciplinare della Corte suprema per quanto riguarda i procedimenti disciplinari nei confronti dei giudici. Il 24 settembre 2018 la Commissione europea ha deciso di deferire la Polonia alla Corte di giustizia dell'UE a causa delle violazioni del principio di indipendenza della magistratura, create dalla nuova legge nazionale sulla Corte suprema, e al fine di chiedere alla Corte di giustizia di ordinare misure cautelari fino alla pronuncia di una sentenza in merito. La nuova legge abbassa l'età pensionabile da 70 a 65 anni per i giudici della Corte suprema (inoltre, questa legge ha un discriminante di genere, poiché il limite è portato a 60 per le donne, anche se la Polonia l'ha definita una discriminante positiva a favore del genere femminile), portando a oltre un terzo dei giudici in carica a rischio di pensionamento d'ufficio (tra cui anche il primo presidente della Corte suprema), ed un eventuale mandato di ulteriore tre anni è a scelta, giudice per giudice su base volontaria, del Presidente della repubblica (e questa decisione non ha alcun criterio formale, e non è soggetta al controllo giudiziario)⁸². Inoltre, la legge permette al Presidente della Repubblica il potere di aumentare i giudici della Corte suprema liberamente. Questa legge è stata dichiarata incompatibile con il diritto comunitario dalla Commissione poiché l'indipendenza della magistratura, e la Polonia per risposta ha accelerato l'attuazione della riforma, fatto che ha poi portato alla defezione alla Corte di Giustizia dell'Ue. La Corte di giustizia ha, nell'ottobre 2018, imposto la sospensione dell'applicazione della legge polacca relativa all'abbassamento dell'età pensionabile dei giudici. Nel novembre 2019, questa ha giudicato le regole polacche contrarie al diritto comunitario. Nel 2020 la questione si fa ancora più esplosiva, poiché la Corte suprema polacca bocchia la legge di riforma della giustizia, che ora introduce una sorta di Camera disciplinare all'interno della Corte stessa senza indipendenza o imparzialità, poiché i membri vengono selezionati dal Parlamento polacco. In sostanza ciò si tramuta in un controllo del governo, che ha la maggioranza in parlamento, della Corte Suprema. Inoltre, il Governo ha dichiarato che non rispetterà il pronunciamento. La Commissione ha quindi chiesto che vengano sospese le nuove regole disciplinari fino ad una sentenza della Corte di Giustizia dell'Ue, che la Corte Suprema si astenga dal trasmettere i casi pendenti alla Camera disciplinare, e che vengano comunicate alla Commissione le misure che il governo vuole intraprendere per risolvere la situazione.

⁸² Per quanto riguarda i giudici ordinari questo potere viene conferito invece al Ministro della Giustizia. I criteri forniti dal ministro sono stati ritenuti dalla Corte di Giustizia dell'Ue come vaghi e inverificabili, e quindi si ritiene che tale riforma abbia come reale scopo il permettere a questa carica di decidere chi debba rimanere giudice e chi no.

Di nuovo, la Corte di Giustizia si è pronunciata a favore della Commissione, nonostante l'organizzazione della giustizia sia di competenza nazionale, il suo esercizio non può violare il diritto comunitario e l'indipendenza della magistratura. Il 29 aprile è stata quindi aperta una procedura di infrazione. Da fine maggio la Corte suprema polacca ha un nuovo giudice, membro dello stesso partito del Presidente della Repubblica, e poi tutto è stato bloccato fino al Consiglio europeo di dicembre, nel quale sembrava che Ungheria e Polonia ponessero il veto sul quadro finanziario pluriennale e sul Next Generation EU, ma si è giunti ad un compromesso che tra poco vedremo.

In Ungheria la situazione non è da meno: il Parlamento europeo già nel 2018 ha chiesto al Consiglio europeo di attivare l'art.7 del Trattato. Le preoccupazioni del Parlamento si riferiscono a molte questioni: il funzionamento del sistema elettorale e costituzionali, l'indipendenza della magistratura e delle altre istituzioni, la corruzione e i conflitti d'interesse, la protezione dei dati personali, la libertà di espressione, di religione, di associazione, la libertà accademica, i diritti economici e sociali, i diritti dei richiedenti asilo e dei rifugiati, delle minoranze, il diritto alla parità di trattamento. Per ragioni politiche, nel dicembre 2018 il premier Orbán ha stabilito che la Central European University (CeU) dovrà lasciare l'Ungheria (attualmente la sua sede è a Vienna). Tale università ha tra i suoi fondatori e finanziatori George Soros, bersaglio politico del primo ministro (che fu a sua volta studente della CeU). Il 5 ottobre 2020 la Corte europea di giustizia ha dichiarato illegale la legge sulla CeU, poiché viola i trattati del WTO (l'Organizzazione mondiale del commercio) subordinando l'apertura di una scuola o di un'università straniera all'esistenza di una convenzione internazionale tra l'Ungheria e il Paese d'origine. Tuttavia tale sentenza arriva troppo tardi, poiché la CeU ha già spostato la sua sede. Inoltre, sempre più media vengono controllati da membri del partito Fidesz, il partito di governo, o da persone vicine al governo. Al momento la maggioranza delle aziende mediatiche vengono controllate dalla Central European Press and Media Foundation, azienda presieduta da Gabor Lisczay, amico del premier. In pratica, la libertà di informazione è sempre più limitata in Ungheria. Il 12 dicembre 2018 il Parlamento di Budapest ha approvato una legge che prevede l'istituzione di tribunali speciali che dovranno esprimersi su varie questioni, dal diritto di assemblea alla stampa, dagli appalti pubblici alle elezioni, e questi tribunali saranno controllati dal Ministro della Giustizia, che avrà il potere di nomina dei giudici, in maniera simile a quanto proposto dalla riforma della giustizia polacca. Questa legge sottomette i poteri giudiziari all'esecutivo, eliminando la separazione dei poteri. Ciò che preoccupa di più, è che mentre in Polonia la società civile resiste e protesta alla riforma, in Ungheria la società civile si è modellata secondo il pensiero del premier, che è al potere da 18 anni, eliminando ogni forma di opposizione credibile (alle ultime elezioni Fidesz ha sfiorato il 50% dei consensi). Tornando all'interno dell'esecutivo, il ministro della Giustizia avrà l'ultima parola sulla nomina dei nuovi giudici dell'Alta Corte amministrativa (una sorte di corte composta da otto giudici che potrà rianalizzare i casi giudicati in primo grado relativi all'operato della PA) e di quelle di secondo livello, potrà scegliere i presidenti dei tribunali e decidere riguardo alle promozioni dei giudici, stabilirà il budget per i tribunali amministrativi. Inoltre, l'altra carica al vertice della magistratura, cioè il procuratore capo, è un ex membro di Fidesz e amico del primo ministro. Come avvenuto in Polonia a fine maggio, a ottobre il parlamento ha eletto alla presidenza della Corte suprema ungherese un

candidato vicino al premier ungherese (Andras Varga, un giurista senza nessuna esperienza come giudice, e la legge per la nomina del presidente è stata cambiata per consentire la sua elezione). Questo meccanismo alimenta inoltre la corruzione all'interno delle istituzioni. Tutti questi poteri accentrati hanno trasformato l'Ungheria in una democrazia illiberale. Inoltre, paradossalmente il partito Fidesz è membro del partito europeista con più membri al Parlamento europeo, il PPE, che a lungo ha riflettuto se espellerlo (tuttavia, così facendo perderebbe un gran numero di parlamentari), infine nel marzo 2019 è stato sospeso dal PPE. A maggio 2019 l'Ungheria ha sospeso a tempo indefinito la riforma sul sistema giudiziario, per cercare di riappacificarsi con i suoi alleati nel PPE.

Così, si arriva al 2020, dove vi sono ulteriori inasprimenti delle leggi a causa della dichiarazione di stato d'emergenza a causa della pandemia, e ad uno scontro diretto con gli altri 25 paesi del Consiglio europeo.

Nella prima settimana del 2020, il Consiglio europeo e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo preliminare per vincolare la distribuzione delle risorse comunitarie al rispetto dello Stato di diritto, con il sostegno di tutti i principali gruppi parlamentari. Qualche giorno dopo, i governi di Ungheria e Polonia hanno imposto il veto sul processo di adozione del Next Generation Eu (non avrebbero potuto bloccare l'accordo preliminare perché era a maggioranza qualificata, anche se la Slovenia ha affermato di voler sostenere questi due Stati imponendo un terzo veto), nonostante siano beneficiari netti di queste risorse, e quindi per questo veniva considerato da alcuni un bluff. Per risolvere la disputa, si era pensato di staccare il Next generation Eu dal bilancio settennale, in maniera da escludere questi paesi dal primo strumento. Tuttavia, al Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2020 è stato trovato un accordo grazie ad una proposta della Germania: il meccanismo che vincola il rispetto dello Stato di diritto all'erogazione di risorse comunitarie resta, tuttavia questo si lega solo ai fondi erogati dal 2021 in poi, quindi escluse quelle legate alla programmazione 2014-2020.

Inoltre l'accordo prevede che nel caso in cui un paese membro decida di fare ricorso contro il meccanismo (cosa praticamente certa e già annunciata da Orbán e dal primo ministro polacco Morawiecki) la Commissione dovrà aspettare una sentenza della Corte di giustizia europea prima di attivarlo. Questo significa, tendenzialmente, che l'attivazione del meccanismo sullo stato di diritto potrebbe ritardare, e difficilmente una sentenza arriverà prima del 2022, anno delle elezioni in Ungheria, e le prime sanzioni arriverebbero almeno un anno dopo. Le sanzioni dovranno essere proposte dalla Commissione e approvate da una maggioranza qualificata in sede di Consiglio dell'UE, dove i paesi dell'Europa occidentale hanno una solida maggioranza. Poi, si prevede che le violazioni dello stato di diritto debbano recare danno alla buona gestione del bilancio comunitario o agli interessi finanziari dell'Ue, e la sospensione dell'erogazione dei fondi sarà quindi proporzionata a questo danno. Se non vi saranno ricadute economiche negative per l'Ue, questo Stato non potrà quindi essere sanzionato (tuttavia è interpretabile come la compromissione dell'indipendenza della magistratura possa ledere agli interessi finanziari dell'Ue).

A quanto pare, tale accordo è stato raggiunto per evitare che l'Ue vada in standby, e per permettere agli stati di ricevere i fondi necessari per la ripresa dalla pandemia, e soprattutto l'Italia. Da molte testate giornalistiche si è riportata la nota dolciastra della notizia: un

accordo necessario, ma con un retrogusto amaro, che lascia supporre come l'Ue non abbia perseguito al 100% i suoi valori, come ben detto anche da George Soros. Tuttavia, nonostante i lunghi tempi di attesa, quando questo meccanismo sarà pronto sarà probabilmente lo strumento punitivo più forte in mano alla Commissione europea attivabile a maggioranza qualificata degli Stati, e non come l'articolo 7 che è soggetto all'unanimità del Consiglio europeo. Infine, gli Stati dovranno temere l'applicazione del meccanismo, che non si rifà solo al potere in Consiglio europeo, ma anche ai loro interessi economici.

Anche la Repubblica Ceca e la Slovacchia sembrano seguire la crisi di democrazia parlamentare, sulla scia di Polonia e Ungheria, e ad esse presto potrebbero aggiungersi Malta e Romania. Inoltre, ciò che preoccupa è come questa avversione di alcuni Stati dell'Est europea allo Stato di diritto e la risposta dell'Ue vengano viste dai Paesi candidati. Infatti, è legittimo per questi ultimi interrogarsi su due quesiti. Il primo riguarda il rispetto dello Stato di diritto: se Ungheria e Polonia non rispettano lo Stato di diritto, perché loro dovrebbero farlo per poter aderire all'Unione, quando potrebbero giocare di più la carta dell'influenza geopolitica di altre straniere per ammorbidire la posizione dell'Ue su questo tema? In secondo luogo, se l'Unione tollera queste minacce all'indipendenza della magistratura, dei media, alla corruzione dilagante nelle istituzioni pubbliche, i cittadini di questi Paesi che aspirano a superare queste problematiche vorranno davvero entrare? Finché il quadro comunitario permette di tollerare dei processi di transizione verso una democrazia illiberale in qualche Stato, da un lato nei Paesi candidati si avranno regimi simili, dall'altro la stessa popolazione smetterà di credere nel progetto comune.

Alla luce di ciò, la Commissione Europea nel Comunicato stampa "*Rule of Law: The Commission opens a debate to strengthen the rule of law in the EU*" del 3 aprile 2019 delinea tre pilastri su cui muoversi per potenziare lo Stato di diritto nell'Unione:

1. Una maggiore valorizzazione dei benefici di uno Stato di diritto rispettato. La giurisprudenza non è sufficiente per promuovere la conoscenza di questo carattere nazionale delle democrazie tra la società civile e le forze politiche, e sforzi maggiori si possono ottenere attraverso attività di comunicazione verso i cittadini riguardo gli approcci comunitari, lo scambio di conoscenze tra le professioni e le istituzioni di diversi paesi comunitari, un impegno del Consiglio d'Europa (che si sta spendendo molto su questo tema e non va confuso con il Consiglio dell'Unione europea), la partecipazione della società civile alla vita pubblica del paese.
2. Prevenire attraverso la resilienza: l'Ue può fornire competenze tecniche per costruire un sistema capace di adattarsi alle sfide che di volta in volta gli si propongono, ad esempio il dialogo che nasce in seno al Consiglio europeo può contribuire ad un'azione preventiva da parte dello Stato. Da qui viene l'azione di una Relazione annuale per informare gli Stati membri delle carenze e dei passi avanti fatti contro eventuali minacce del sistema nazionale.
3. A sfide diverse corrispondono risposte diverse: la Commissione sottolinea come ci siano diversi approcci per rispondere alle problematiche emergenti, e nessuna legge si presuma possa coprire tutte le circostanze a cui gli Stati si troveranno ad affronta-

re nel futuro, quindi possono essere esplorate, ed anzi vanno incoraggiate, ulteriori modifiche e dibattiti sulla riforma del Quadro comunitario per lo Stato di diritto.

In risposta alla comunicazione, la Commissione ha ricevuto oltre 60 contributi da un'ampia varietà di fonti, tra cui gli Stati membri, le istituzioni e gli organi dell'UE, le organizzazioni internazionali e i soggetti politici, le reti giudiziarie, le organizzazioni della società civile, il mondo accademico e le associazioni di imprese. I suggerimenti formulati, che in larghissima maggioranza sottolineano l'importanza dei tre pilastri (un piccolo numero di interventi hanno invece criticato l'intervento dell'Ue in una materia esclusivamente nazionale), sono presenti di seguito.

Per quanto riguarda la promozione e la valorizzazione, si sottolinea come sia necessario fare più sforzi attraverso una vasta gamma di possibilità. Tra queste vi è l'insegnamento dei valori democratici e dei diritti umani nelle scuole (ad esempio attraverso la vecchia materia dell'educazione civica), comunicazione specifica e pedagogia su questi temi alla popolazione attraverso ogni mezzo comunicativo che permetta la pubblicizzazione delle regole dello Stato di diritto, rendere permanente la cooperazione con il Consiglio d'Europa, coinvolgere la società civile nelle formazioni legate ai principi giudiziari e della Pubblica amministrazione creando anche reti e eventi annuali con un adeguato finanziamento, organizzare dialoghi interparlamentari sul tema e far conoscere ai parlamentari degli strumenti appositi come l'Eu Justice Scoreboard, rilanciare i negoziati sulla Convenzione europea dei diritti umani, implementare la Carta dei diritti fondamentali dell'Ue in tutte le azioni delle istituzioni comunitarie, creare un nuovo fondo per promuovere i valori europei, aumentare i fondi per la ricerca e l'archivio dei dati sullo stato di diritto (con specifiche sul costo della mancanza di stato di diritto e dell'inefficienza del sistema giudiziario), aumentare la consapevolezza degli effetti dello Stato di diritto sul mercato unico, documentare le good practices delle policy nazionali e regionali, la nomina di un Commissario specifico per lo Stato di diritto.

Relativamente ad una maggiore prevenzione, vi è la condivisione del bisogno di creare un meccanismo di revisione standard per tutta l'Ue da applicare in tutti gli Stati membri, anche prendendo come base le procedure e gli studi del Consiglio d'Europa, la Commissione di Venezia e la giurisprudenza della Corte europea dei Diritti umani. Altri consigli sono: creare degli studi comparativi tra gli vari Stati membri che potrebbero orientare nuove riforme, promuovere l'innovazione giudiziaria ed il dialogo inter-settoriale, usare i criteri di Copenaghen anche dopo l'accesso di uno Stato all'interno dell'Ue, creare sportelli unici nazionali e comunitari usati da persone fisiche e giuridiche per permettere la segnalazione di violazioni dello Stato di diritto, sospendere i finanziamenti all'intero gruppo parlamentare del PE nel caso che uno dei partiti nazionali sia coinvolto in illeciti relativi al tema, introdurre stress test sullo Stato di diritto, coinvolgere maggiormente l'Ombudsman, includere la lotta alla corruzione in ogni relazione relativa allo Stato di diritto, espandere il meccanismo attuale ai diritti fondamentali (università libere, libertà di parola, etc.), impostare target annuali per la qualità della governance istituzionali.

Infine, per quanto riguarda le risposte comunitarie, ci si è incentrati molto su quanto avvenuto con il Next Generation Eu, cioè il collegare il budget comunitario al rispetto dello Stato di diritto. Poi, i consigli delle altre istituzioni sono: aggiungere un limite di tempo

massimo “deadline” per l’applicazione dell’articolo 7 del Trattato sull’Ue, impedire agli stati che sono soggetti alla procedura dell’art.7 di partecipare alla medesima procedura riguardante altri Stati, prevedere una risposta rapida che permetta di scavallare le regole in caso di gravi violazioni dello Stato di diritto attraverso una riforma del Trattato sull’Unione europea, aumentare le competenze della Procura europea per combattere la corruzione e condizionare l’utilizzo dei fondi comunitari al controllo della Procura europea,

Altre alternative a questo scenario, applicabili al quadro finanziario pluriennale 2021-2027 potevano essere: prevedere che i beneficiari dei fondi europei siano protetti indipendentemente dalla condizionalità dello Stato di diritto, poiché sarebbero stati rimborsati dai governi piuttosto che dalle istituzioni comunitarie, oppure una distribuzione diretta agli attori che si occupano di gestire i fondi SIE piuttosto che passare attraverso i governi nazionali, come già avviene tramite i fondi diretti. Non è da escludere che un futuro l’Unione europea non decida di sostenere quelle associazioni, i media e gli altri soggetti che possono contribuire a difendere lo Stato di diritto in un paese, come i media indipendenti. Alcuni strumenti sono già in discussione in sede di Commissione, e ciò che realmente conta è la volontà politica e la sfera di azione dell’Ue in base alle sue competenze, ancora molto limitate in questo campo. Proprio il 3 dicembre 2020 la Commissione europea ha presentato un piano d’azione per la democrazia europea, un piano da attuare già dal 2021 al fine di stabilire misure specifiche per promuovere elezioni libere ed eque, una forte partecipazione democratica, per sostenere il pluralismo dei media e contrastare la disinformazione. Le azioni del Piano sono: garantire una maggiore trasparenza riguardante i contenuti pubblicitari di natura politica, revisionare il sistema di finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee per una maggiore chiarezza, rafforzare la cooperazione interna per garantire la regolarità delle elezioni attraverso un meccanismo volto a proteggere le infrastrutture elettorali dalle minacce fisiche e informatiche, utilizzare i fondi strutturali per rafforzare la capacità amministrativa e i fondi di “Europa creativa” per promuovere la fiducia nella democrazia, migliorare la sicurezza on-line e la sicurezza fisica dei giornalisti attraverso raccomandazioni specifiche per gli Stati membri e mantenendo un dialogo costante con questi e le parte interessate, fornire maggiore trasparenza ai cittadini sugli assetti proprietari e di controllo dei mezzi d’informazione, l’avvio del progetto pilota Osservatorio sulla proprietà dei mezzi di informazione, verranno erogati finanziamenti per l’assistenza legale ai giornalisti sia all’interno dell’UE che altrove e tutelarli dalle “azioni bavaglio”, l’introduzione della possibilità di sanzionare finanziariamente i produttori di fake news, il rafforzamento delle task force di comunicazione strategica del Servizio Europeo per l’Azione Esterna (SEAE), responsabilizzare i social network, finanziare tutti i progetti di alfabetizzazione mediatica dei cittadini.

4.1.4: Contrastare l’euroscetticismo con un nuovo europeismo

Dagli inizi del nuovo millennio, con l’attacco alle torri gemelle ed una crisi economica alla fine del primo decennio, gli equilibri internazionali stanno cambiando l’ordine mondiale creatosi durante la Guerra fredda. Le scelte di politica internazionale, che vedremo nel prossimo capitolo, mettono in forte discussione le organizzazioni internazionali come la Nato e il multilateralismo alla base dei rapporti tra i vari Stati nel mondo. Alla luce di ciò,

sembra che invece l'Unione europea abbia vissuto un percorso opposto, puntando ad una maggiore integrazione dei Paesi membri e con un processo di trasferimento delle competenze dalle Nazioni all'Unione europea. Tuttavia, il recente aumento di movimenti sovranisti e nazionalisti hanno scosso le fondamenta europee, e la crisi dello Stato di diritto ne è un chiaro esempio. L'età della rabbia, come viene definita dal libro omonimo di Pankaj Mishra, in Europa deriva in parte dalla crisi economica del 2008: le scelte legate all'austerità hanno portato a sconvolgimenti sociali, aumenti delle tasse, riduzione dei servizi, spostando totalmente il peso della crisi sui cittadini. Secondariamente, e questo si nota soprattutto negli Stati Uniti come ha ben analizzato Francesco Costa nel libro *Questa è l'America*, si sta da decenni svolgendo un processo contro il politicamente corretto, l'idea che le persone definite come tecniche e competenti siano lontane dai cittadini, e quindi non cerchino il bene comune ma pensino al proprio interesse. Questo porta all'emergere di leader politici senza alcuna esperienza politica e a ridurre l'obiettivo della politica di consenso in termini temporanei: non più una visione di lungo periodo, ma una prospettiva più improntata ai prossimi cicli elettorali, trasformando il mondo della politica in una campagna permanente, sdoganando anche la falsa informazione ed il ruolo oggettivo della magistratura. In primis questa disaffezione verso le istituzioni pubbliche, la politica ed in generale la competenza tecnica ha colpito gli Stati nazionali, ma dopodiché questa rabbia si è orientata verso l'Unione europea, che viene considerata da questa fetta di popolazione come un grande mercato unico, che fa gli interessi di una casta di persone non ben definite, un ente intriso di burocrazia inefficiente, inutile e che sta togliendo sovranità agli Stati contro la loro volontà. L'Europa è stata anche "usata" dai movimenti populistici come valvola di sfogo, capro espiatorio per la gran parte dei mali nazionali, senza che i mass media facessero un adeguato fact-checking delle affermazioni fatte, inseguendo la notizia più sensazionalista e che forniva più guadagni.

Da questa panoramica del presente, sono emerse tra gli studiosi diverse riflessioni che si svilupperanno nel corso del paragrafo:

- La democrazia liberale non appare più come la migliore forma di governo attualmente possibile per una parte della popolazione comunitaria, da una parte infatti vi sono richieste di una democrazia più partecipativa e addirittura una democrazia diretta, dall'altra si è potuto notare come le nazioni autoritarie riescono rispondere meglio al malcontento della popolazione ed alle crisi come l'emergere del coronavirus;
- Le cause dell'euroscetticismo, in primis la forte critica del passaggio dalle monete nazionali all'euro, sono numerose, e vanno perciò mostrati chiaramente gli effetti di una uscita di uno Stato membro dall'Unione europea, nonostante il Regno Unito faccia già da apripista;
- L'Unione ha iniziato un esame di coscienza, relativamente alla maniera in cui la sua immagine viene descritta ai cittadini, e sta approntando delle soluzioni per migliorare la percezione che i cittadini hanno di essa;

- Si è dimostrato essenziale restituire vigore ad un nuovo europeismo, attraverso un nuovo ruolo della politica, del Parlamento europeo, ed una visione del futuro in cui l'Ue si dimostri ambiziosa, resiliente ed efficace.

I sistemi delle forme di stato autoritarie, come le dittature, le repubbliche monopartitiche, le democrazie illiberali, hanno meccanismi diversi dalle democrazie liberali che rispettano le norme internazionali. Davanti all'emergenza del Covid-19 o ad altre crisi, le prime sono lente a muoversi, poiché cercano di coprire le proprie responsabilità, ma quando decidono di intervenire riescono a farlo più tempestivamente ed efficacemente delle democrazie liberali, poiché non vi sono molti attori che devono dialogare tra loro per prendere delle decisioni, ed un esempio è la costruzione in soli 10 giorni di un ospedale a Wuhan e il riuscire a fare tamponi a milioni di persone in pochi giorni in Cina. Per questo, i sostegni che sono arrivati da questi Paesi, come Cina, Cuba e Russia, a febbraio 2020 hanno alimentato l'attrattiva di questi paesi nella società civile comunitaria, prima che la Commissione europea possa predisporre i suoi aiuti, nonostante questi sostegni extra-Europa siano stati uno strumento di soft power in quella che venne chiamata "*diplomazia delle mascherine*". Certamente in caso di emergenza ogni aiuto è ben accetto, ma non per questo bisogna pensare che gli aiuti esteri, arrivati per primi, siano stati maggiori rispetto a quelli ricevuti dai paesi comunitari. Su ciò i giornali hanno anche alimentato delle discussioni talvolta futili, senza specificare come gli aiuti esteri in realtà non fossero gratuiti ma una compravendita di dpi, danneggiando la corretta informazione a favore dei maggiori profitti e modificando sensibilmente l'opinione pubblica: secondo una recente indagine del maggio 2020 dell'Istituto Affari Internazionali insieme al Laboratorio analisi politiche e sociali dell'Università di Siena, gli italiani considerano la Cina come un modello da seguire e i suoi aiuti come una forma di solidarietà, mentre il 79% del campione considera il supporto ricevuto da Bruxelles non adeguato.

Come si può evidenziare dai sondaggi dell'Eurobarometro, nella primavera del 2020 il tasso di sostegno all'Ue ha raggiunto un picco negativo, poi rialzatosi dopo l'estate quando era chiaro che il Next Generation Eu sarebbe stato concreto. Il 66% dei cittadini comunitari vuole più competenze per l'Ue (un 25% è contrario invece), e questo dato sale al 78% per gli italiani, per quanto riguarda una maggiore capacità finanziaria questi dati salgono al 54% per i primi e 64% dei secondi. Dalla primavera, l'idea positiva dell'Ue è aumentata di 9 punti. Gli italiani, risulta dai vari sondaggi annuali, sono più volatili nelle loro opinioni: nei momenti di fiducia nell'Ue, come l'estate del 2020, hanno più fiducia delle altre nazioni, negli altri periodi invece sono più euroscettici. Generalmente, la popolazione italiana sembra affetta da una sfiducia generalizzata verso le istituzioni pubbliche, e sono tra le più euroscettiche. E se è vero che sono sempre più euroscettiche, è vero anche che la fiducia nelle istituzioni europee rimane più alta che in quelle nazionali. Ma questo fatto non è necessariamente rassicurante.

Mentre quindi il consenso verso le istituzioni comunitarie declina, aumenta quello verso i leader difensori del nazionalismo, del protezionismo, di un certo stile comunicativo e di una definita ideologia, come il presidente russo Putin o l'ex presidente Trump. Inoltre, l'annessione russa della Crimea ha riaperto questioni di sovranità e autodeterminazione che si pensava fossero state abbandonate al diciannovesimo secolo. Non vi è da aspettarsi a

breve un ruolo europeo nel panorama mondiale come se al comando vi fosse un solo leader, poiché ve ne sono 27. È quindi ovvio che se ognuno di questi abbracciasse il motto del primato nazionale e il relativo interesse davanti ad ogni cosa, che siano altri paesi, organizzazioni internazionali o sfide globali come l'emergenza climatica, il progetto europeo fallirebbe nel giro di pochi anni. Non c'è dubbio che le iniziative europee sul piano globale siano state troppo episodiche per lasciare un segno caro a chi aspira ad avere un ruolo da protagonista. Le politiche di successo più recenti riguardano l'obiettivo di neutralità climatica, l'accordo con l'Iran dal quale gli Usa si sono tirati indietro, l'allargamento ai paesi dell'Est, ma i conflitti nati nel Medio Oriente e dall'altro lato del Mediterraneo, come in Libia, hanno mostrato come l'Ue non abbia ancora l'interesse e le competenze per intervenire in politica estera, come potrebbero volere alcuni cittadini che hanno votato un movimento populista, ma il cui Stato non ne ha la capacità o la volontà, eccetto Francia e Germania. L'attribuzione della scarsa capacità di influire all'estero è presto passata alla percezione di un'incapacità interna ad un processo di integrazione europea che i fatti dimostrano sta ancora andando avanti, e se cala la percezione che l'Ue sia ancora conveniente per i Paesi membri, il consenso verso i movimenti sovranisti aumenta ancor di più, dimenticando i benefici raggiunti finora: il progetto Erasmus, lo Spazio Schengen, la difesa dei consumatori, la pace tra nazioni.

Le grandi potenze globali, cioè Russia, Cina e Usa, non nascondono che le loro azioni in politica estera cercano ovviamente il proprio interesse nazionale, e se l'emergere di una nuova potenza globale come l'Unione europea è considerata tra le minacce al proprio benessere, allora queste alimentano ogni spiraglio che il progetto europeo fallisca. I movimenti populistici di conseguenza abbracciano la stessa visuale (vi è anche da dire che questi hanno anche ricevuto finanziamenti da partiti esteri, in primis dal partito del Presidente Putin), e si finisce per sostenere quei leader dei Paesi membri che l'opinione pubblica mostra come in disputa con la Commissione europea, come Viktor Orbán, mentre i leader della Commissione europea e dei Paesi membri che spingono verso una maggiore integrazione europea, come Angela Merkel, sono visti dai cittadini euroscettici come il male assoluto.

Questo euroscetticismo, che potremmo dire provenga dall'analisi del contesto internazionale e quindi dall'esterno, si va ad aggiungere al principale sentimento di avversione verso l'Ue che proviene dagli oppositori della moneta unica.

Indiscutibilmente è il ritorno alla moneta unica il cavallo di troia per riportare, secondo i sovranisti, lo Stato ad avere di nuovo una capacità decisionale in ogni materia, sfuggendo al controllo comunitario. La convinzione che l'euro sia uno strumento per permettere alla Germania di comandare gli altri Stati viene soprattutto dalla crisi economica del 2008, perdurata per almeno un quinquennio, e dai suoi effetti sulle economie mediterranee, specialmente quella greca che ha aumentato le disuguaglianze tra i paesi europei. Tornare alla lira italiana comporterebbe: per sostenere il debito pubblico una inflazione a doppia cifra a causa della necessità di stampare moneta, farebbe calare drasticamente il potere d'acquisto dei cittadini (e con esso gli stipendi e le pensioni), molte aziende si sposterebbero all'estero a causa della mancanza d'investimenti, la crisi di molte banche a causa dell'eccessivo carico dei mutui immobiliari calcolati in euro, i titoli di Stato

perderebbero valore e si dovrebbero accettare tassi d'interessi enormi per nuovi prestiti, e i risparmi e gli investimenti svanirebbero. Insomma, il quadro che la maggioranza degli economisti mostra è il fallimento dello Stato italiano, nel caso volessimo uscire dall'Euro.

I vincoli e problemi che sono posti dall'euro all'Italia sono minimi rispetto ai vantaggi goduti dal nostro paese (e per tutti i Paesi membri). Non si può negare che il commercio estero italiano non abbia sofferto dal 1999 in poi, quando il cambio era effettivamente abbastanza oneroso per l'economia italiana, ma dopo la crisi del 2008 questo mercato ha cambiato verso andando rapidamente in surplus, superando i livelli degli anni '90 e tornando ad essere un esportatore netto (anzi, l'Italia ha raddoppiato le esportazioni rispetto al 1997). L'impossibilità per l'Italia di decidere di svalutare la moneta nazionale o di stampare moneta è un bene, poiché questa porterebbe a una riduzione dei salari reali e del potere d'acquisto, e gli attuali tassi d'interesse sono molto bassi poiché non vanno a pesare esclusivamente sull'economia italiana, ma possono godere anche sulla solidità delle economie degli altri paesi esistendo la moneta unica. Con l'euro il tasso di inflazione è calato drasticamente, i prezzi sono aumentati solo nel 2001, per poi calare già nel 2002. Perciò è vero che l'euro abbia portato dei vantaggi indiscutibili per il nostro paese, com'è vero che non tutto è andato alla perfezione, poiché le regole valgono per 27 paesi (ad esempio il vincolo del deficit del 3% sarebbe perfettamente funzionante per un'economia che cresce di almeno il 2% l'anno), e l'Italia non era esente da problemi neanche in precedenza, e spesso questi problemi strutturali ce li siamo portati dietro anche durante la transizione da una moneta all'altra. L'euro fa emergere i mille problemi di un'economia, nel senso che impedisce di nasconderli e ci impone di affrontarli, per il benessere degli altri Stati membri. Molti strumenti sono già presenti, e la responsabilità di risolvere le gravi carenze dell'Italia è in mano alla classe politica nazionale, non sulle spalle di Bruxelles.

Antonio Armellini, portavoce di Altiero Spinelli alla Commissione di Bruxelles ed ambasciatore, evidenzia nel sito del CeSPI il ruolo storico dell'euro nel propagarsi delle diffidenze verso l'Unione: *“La creazione dell'euro è stato l'evento di maggiore impatto nella vita dell'Ue, la crisi finanziaria e l'affievolimento dell'idea di Europa hanno fatto perdere di vista il fatto che la moneta unica non è il fine, bensì lo strumento di un processo politico dalle dimensioni più ampie, col risultato che è diventato quasi un sinonimo dell'Ue nel suo complesso: l'Europa dell'euro senz'anima, complice delle banche e lontana dai bisogni della gente è stata vista come la protagonista consapevole di un burocratismo dominato dalla Germania a danno dei più deboli”*. Francesco Munari così continua, sullo stesso sito: *“Siamo insufficienti nel rendere consapevoli i cittadini innanzitutto del fatto che la cooperazione economica alla base dello stare insieme in Europa, a partire dalla CEEA ha garantito ai popoli dell'Europa il più lungo periodo di pace della propria storia ultra-millenaria: basti pensare che il precedente più lungo fu la famosa pax romana di Ottaviano Augusto, durata meno della metà di quella che, dal 1945 a oggi, caratterizza il nostro continente. Un periodo di pace così lungo da rendere la guerra, i suoi orrori e le sue tragedie come un qualcosa di “altro” da noi, di onirico, di irreali, anzi, di irripetibile a casa nostra. La stessa guerra degli altri, quella che si combatte ancora in molte aree del mondo, appare così, come tante altre tragedie che vediamo quotidianamente scorrere sui social o sui media, un evento che non ci riguarda, un video che si può interrompere quando decidiamo di dedicare la nostra attenzione ad altro. E di questo successo l'integrazione europea è vittima ormai per la quasi totalità degli europei, quelli cioè nati dopo il 1945, che non avendo vissuto quella terribile esperienza la ritengono una reliquia del passato.”*

Passando infine allo scetticismo derivante dall'opinione pubblica, si può distinguere la sua fonte in opinioni/comportamenti dei leader politici e nei mass media.

Dal punto di vista politico, l'Ue ha dimostrato di essere molto più forte di quanto pensava anche la maggioranza dei suoi sostenitori. Al contrario di quanto anche le élite europee temevano, l'Ue è uscita da tutta la saga della Brexit più o meno indenne, e il suo fallimento non si è avverato. In verità, proprio grazie alla Brexit, l'Ue è diventata più popolare sia all'interno sia all'esterno del suo territorio. Ma anche se le istituzioni dell'Ue si sono dimostrate resilienti nei confronti delle sfide sovraniste, non si può dire lo stesso dei suoi valori. Le élite europee hanno gradualmente normalizzato e consolidato l'estrema destra, dando voce alle sue politiche, adottandola all'interno del suo sistema politico e includendo i suoi partiti e i politici. Questo è avvenuto a causa della paura delle élite europee di essere percepite come non più in contatto con il pensiero dei cittadini, oltre che alla mancanza d'ambizione e di politiche forti. L'idea di nazione è stata interpretata da questi movimenti come una forza antitetica a quella di Europa, e quindi la nazione è costantemente in pericolo in caso di una maggiore integrazione europea, che dev'essere quindi combattuta. Infine, anche l'emergere di un leader forte legato alla destra alla guida di un paese per molti anni ha portato il contrasto alle politiche dell'Unione ad un altro livello, non solo contro alcune sue competenze ma contro i suoi valori. Nell'ultimo decennio Viktor Orbán non ha solo trasformato l'Ungheria da una democrazia liberale in un regime autoritario, ma è diventato infatti uno dei principali attori all'interno dell'Unione, capace di sfidare le logiche europeiste ed integrazioniste della cancelliera tedesca Angela Merkel con una sua personale retorica apertamente e fieramente sovranista. Antonio Villafranca, membro dell'ISPI, sottolinea così questa tensione dell'ultimo anno *“Dopo anni di semi-immobilismo, con lo scoppio della pandemia l'Ue aveva dato prova di forza con misure coraggiose e senza precedenti. Tra queste il Next Generation EU è di certo la più importante. È proprio questa prova di forza il miglior antidoto all'euroscetticismo. Più che attendere passi avanti da Polonia e Ungheria, spetta ai leader europei di tutti gli altri paesi Ue far comprendere loro che il 'no' non può essere tollerato”* alla questione dello Stato di diritto, ed un compromesso come quello trovato indica come l'estrema destra ha voce in capitolo che le altre forze politiche devono ora ascoltare, ma anche che l'Unione non è disposta ad assecondarla.

Infine, vi è da riconoscere che i mass media locali e anche nazionali talvolta non danno informazioni accurate sull'Unione europea, creando confusione sul suo funzionamento. Ad esempio, capita di leggere che *“L'Europa (termine spesso per definire l'Unione europea) ha bloccato una determinata riforma, o prende posizione su una determinata tematica”*. In questo contesto, non è presente l'organo a cui si riferisce, e vi è una gran bella differenza. Infatti, da una parte vi è il Parlamento europeo, unico organismo che rappresenta direttamente i cittadini, da un'altra la Commissione europea, legata a doppio filo con il PE, e infine il Consiglio europeo, l'ente intergovernativo formato dai leader dei vari Paesi membri (o dai ministri nel caso esso sia il Consiglio dell'Unione europea). Certamente l'Unione ha dei meriti o dei demeriti, ma è sempre da attribuire a lei? Ad esempio, vi è da fare una netta distinzione quando il blocco o l'approvazione viene fatta dal Consiglio, poiché è composto dai leader dei governi nazionali, e basta che un solo leader nazionale si metta contro (e come abbiamo già visto, non potremmo sapere chi è a meno non si dichiari pubblicamente) per bloccare qualsiasi cosa, e, sicuramente in maniera non intenzionale,

sembra che l'intera Unione europea si metta contro le decisioni della maggioranza dei paesi e dei cittadini. L'emergenza del nazionalismo è dovuta in parte al perpetuare degli scontri in Consiglio, ma anche alla politicizzazione progressiva della Commissione, non riconoscibile più come un'istituzione terza e meramente tecnica ma basata sul consenso politico, per via della designazione nazionale dei Commissari e il rapporto fiduciario con il Parlamento europeo. Questa politicizzazione ha avvicinato la Commissione ai Governi nazionali, ed è quindi naturale importare alcune tensioni intrinseche al mondo politico delle democrazie occidentali. In questo caso i singoli condizionamenti nazionali – che pure continuano ad esistere - emergono e diventano rilevanti per l'azione comune solo se raggiungono una massa critica che oltrepassa i confini puramente nazionali e si afferma come maggioritaria a livello sovranazionale. Vi è da sottolineare che talvolta nella politica nazionale alcuni partiti politici disconoscono il proprio sostegno in sede europea a quei governi della stessa area politica che bloccano delle riforme che andrebbero a vantaggio per il proprio Paese, come accaduto per i partiti di estrema destra relativamente al veto al Recovery Fund da parte di Polonia e Ungheria, o addirittura prendono decisioni opposte in sede nazionale e comunitaria, come per quanto riguarda le riforme del Regolamento di Dublino. Quindi esiste anche la possibilità, per pure fini elettorali, che vi siano divergenze tra quanto si afferma in Patria ai propri elettori e la funzione che il rappresentante del governo svolge nell'Unione con i suoi omonimi degli altri Paesi membri. Giovan Battista Verderame, ambasciatore italiano, evidenzia che *“in un sistema nel quale l'organismo propulsivo sia caratterizzato in senso fortemente intergovernativo, come avviene oggi nell'Unione con la progressiva e sempre più accentuata prevalenza del Consiglio Europeo sulle altre Istituzioni, i condizionamenti nazionali hanno una rilevanza ben maggiore di quella che hanno invece in un sistema in cui l'organismo propulsivo sia caratterizzato in senso sovranazionale. Ed invece, lo spazio politico europeo è rimasto allo stato embrionale: le elezioni per il Parlamento Europeo rimangono ancora sostanzialmente ancorate a logiche nazionali e i partiti europei sono poco più che centri di coordinamento dei gruppi politici nell'assemblea di Strasburgo. Molti leader europei, privi della visione dei grandi del dopoguerra, invece che guidare le opinioni pubbliche, se ne fanno condizionare, quando non le incitano verso improbabili recuperi di sovranità o non ne alimentano le paure più profonde. Ma senza forti iniziative per rafforzare nelle opinioni pubbliche la condivisione del progetto europeo il rischio sempre più incombente è che l'identità europea si faccia, ma contro l'Europa.”*

Dunque una riflessione sulla presenza dell'euroscetticismo è stata fatta, da istituzioni e da studiosi. Vi è tra i movimenti politici europei non populistici e tra i leader politici la piena assunzione di responsabilità per contrastare questo fenomeno, ed anzi una propensione a fare fronte comune per ribaltare la sfiducia crescente verso l'Unione europea? Visto il fenomeno non indifferente e ritenuto tra i pericoli più grandi a cui l'Unione deve far fronte, ne consegue che dovrebbe esserci una risposta all'altezza, ed è necessario passare da un europeismo di governo ad un europeismo di opposizione, su temi di battaglia culturale e politica.

Come si può costruire questa opposizione ai movimenti anti-Europa? Innanzitutto la società civile e i politici devono far leva sui privilegi irrinunciabili dell'essere cittadini europei (a cui i media faranno poi cassa di risonanza), creare una comunicazione aggressiva per contrastare quella sovranista e la lotta alla disinformazione, la creazione degli “Europartiti”, ricostruire una narrazione di come l'Unione ha migliorato la qualità della vita

nell'ultimo decennio (essendo percepita come distante, raramente le se attribuiscono i miglioramenti di un determinato territorio) dichiarando le sfide del prossimo futuro e gli ostacoli (anche mostrando il ruolo dei Governi nazionali), mostrare esplicitamente l'Europa del futuro (senza una visione coerente e convincente fornita non solo dai partiti ma anche dalla Commissione è inimmaginabile che avvenga uno spostamento d'opinione), fare le riforme più attese (come quella del Regolamento di Dublino).

Mentre di alcune cose si è già trattato, in questa sede si analizzeranno due aspetti poco affrontati altrove: i cosiddetti "Europartiti", cioè le liste transnazionali del Parlamento europeo, e i piani europei per una cultura europea nei territori locali.

L'ipotesi di creare delle liste europee prima delle elezioni europee, in modo che ogni cittadino comunitario possa votare un candidato europarlamentare o partito indipendentemente dalla nazionalità, era stata già fatta alcuni anni or sono, e recentemente è stata di nuovo ripresa con la proposta del governo italiano di destinare i seggi inglesi del Parlamento europeo a queste liste transnazionali (bocciata dallo stesso Parlamento europeo a causa del voto contrario del Partito Popolare europeo). La proposta prevedeva di assegnare alle liste transnazionali, all'interno di un'unica macrocircostrizione europea che andasse oltre i confini nazionali, un numero di seggi pari ad uno per stato membro. Queste liste andrebbero a superare le logiche nazionali secondo cui si vota, ma rischiano anche di essere accantonate dalle opinioni pubbliche nazionali e di non essere facilmente collocabili all'interno di un posizionamento politico. Tuttavia, anche alcune politiche, come il GDPR, sono ormai appannaggio esclusivo dell'Unione europea e non affrontate a livello nazionale, ed anzi anche il sostegno ad una maggiore integrazione europea o meno va oltre le categorie storiche di destra e sinistra. Questo scenario richiederebbe la nascita di famiglie politiche diverse in base alla visione di Europa che hanno, con la costituzione di nuove alleanze che permetterebbero una nuova educazione europeista. Un modo per superare i confini delle opinioni pubbliche nazionali è anche cercare di identificare quelle questioni e argomenti che siano comprensibili e accettabili indipendentemente dalla loro provenienza: capire se vi è comunanza tra la precarietà dilagante nell'Europa meridionale e la rabbia dei Paesi frugali per l'alto debito pubblico degli altri Paesi, e come comunicare queste tematiche.

Infine, da più contributi già visti si è sottolineata la necessità di sviluppare una coscienza europea attraverso politiche culturali a benessere dei cittadini e per aumentare la conoscenza dei cittadini di ciò che ha fatto l'Ue negli anni. Inoltre, la cultura è anche uno strumento di soft power di politica estera attraverso la cosiddetta diplomazia culturale. L'impiego di risorse nel settore culturale rappresenta un vero e proprio investimento perché può dare risultati ben superiori all'entità delle spese e recare beneficio al Paese e all'Ue nel suo complesso, non solo in termini di immagine, ma anche di specifici e concreti interessi economici, ma soprattutto è il primo e principale collante per favorire l'integrazione tra i popoli, sentimento utile non solo tra i Paesi membri ma anche con i Paesi candidati.

Una prima pratica in questo senso è l'istituzione degli Istituti di Cultura, le agenzie di natura pubblica per promuovere negli altri paesi la storia, la cultura e l'immagine del Paese che rappresentano, ma non ancora esistenti in termini di cultura europea. La moda, la gastronomia, il teatro, la letteratura e la poesia, il cinema, la musica e le arti visive, il design,

la scienza, tutti questi permettono di creare contatti con aziende, società civile e personaggi importanti per favorire economicamente, culturalmente e politicamente il proprio Paese attraverso le importazioni/esportazioni, il turismo, lo scambio di punti di vista, etc. Questi istituti si potrebbero definire quindi come l'articolazione del ministero della politica estera in territorio straniero per le azioni di relazioni internazionale. Il fatto che in Europa vi siano molti Stati del "vecchio mondo" con culture particolarmente forti, e per questo esiste la necessità di trovare un'identità comune che abbia rispetto delle varie diversità nazionali.

Ad oggi, le politiche culturali a livello comunitario si concretizzano essenzialmente in finanziamenti rivolti principalmente a network di organizzazioni culturali che supportano solo un numero limitato di progetti artistici oppure agli Istituti di cultura per promuovere progetti nel campo della diplomazia culturale. L'Unione supporta già economicamente i giovani artisti attraverso viaggi studio, borse, premi, alloggi e copre i costi di produzione di mostre all'estero, affinché essi possano inserirsi nel contesto internazionale, ma una maggiore autonomia strategica è necessaria per l'Unione. Alcune iniziative sono presenti da molti anni, come l'Europa Cinema Network per sostenere le produzioni cinematografiche indipendenti, le Capitali europee della Cultura (istituite nel 1985), i centri Europa Experience e la Casa della Storia europea⁸³. In sede dell'EACEA, l'Agenzia esecutiva per l'educazione, gli audiovisivi e la cultura, sono stati lanciati alcuni progetti innovativi che fanno ben sperare in numerose nuove iniziative che vadano ad affiancarsi allo storico progetto Erasmus: Europe for citizens, un programma per supportare la comprensione dell'Ue e incoraggiare la partecipazione democratica a livello comunitario, il Corpo europeo di Solidarietà, che promuove il volontariato transnazionale dei giovani tra i 18 e i 30 anni, il Servizio volontario europeo, che è l'evoluzione in termini comunitari del servizio civile, e infine le piattaforme nazionali Youth Wiki, che raccoglie le politiche a favore dei giovani nei vari Stati membri, ed Eurydice, un network che approfondisce le diversità tra i vari sistemi scolastici in Europa.

Senza cercare di essere troppo ambiziosi, ecco alcune proposte che si potrebbero realizzare nel prossimo decennio in base a quanto l'Unione già ha fatto negli ultimi anni:

- coinvolgere maggiormente le organizzazioni che credono e investono finanziariamente nel settore culturale, in particolare le città, i paesi che intendono sviluppare i loro settori creativi in un'economia postindustriale, ma anche le imprese che potrebbero beneficiare della ricaduta d'immagine proponendosi come sponsor;
- dotarsi di strumenti efficaci per preservare e promuovere la diversità linguistica, i dialetti, le storie e le tradizioni come espressione dell'Europa sia come ricchezza di diversità sia come elementi comuni nella cultura europea, affinché si possa proteggere e salvaguardare il patrimonio culturale immateriale e le identità nazionali;
- riconoscere l'importanza delle professioni culturali non solo formalmente ma anche con atti pratici, e affiancare questi lavoratori con un quadro comunitario che richiami talenti e investimenti, che sia creativo e basato su uno spirito di collabora-

⁸³ Con questo nome si identifica il museo situato a Bruxelles inaugurato nel 2017 per promuovere una migliore comprensione della storia e dell'integrazione europea, presentandola con una panoramica transnazionale.

zione, imprenditorialità e divertimento per promuovere integrazione, sostenibilità e coesione sociale;

- sviluppare le competenze gestionali per creare relazioni con i paesi esteri in tema di scambi culturali, promuovendo allo stesso tempo la libertà d'espressione e i diritti umani come base per uno sviluppo creativo sostenibile e condizione imprescindibile per un dialogo permanente;
- pensare a spazi di formazione in tema di innovazione tecnologica applicata alle arti per artisti e operatori culturali e piattaforme che promuovano la mobilità nel mercato del lavoro culturale, con una particolare attenzione a ciò che la diversità può dare alla comunità anche in termini di abilità manuale e competenze lavorative;
- promuovere nei testi scolastici e nella didattica, attraverso un maggiore dialogo e simmetria dei programmi scolastici e dei metodi educativi, la dimensione europea in ogni fenomeno e materia scolastica anche tramite le analisi di Eurydice;
- incoraggiare i mass media ad un maggior dialogo con l'ufficio stampa delle istituzioni comunitarie, per evitare il diffondersi di notizie false e presentare più spesso il punto di vista delle varie istituzioni nei vari mezzi di comunicazione;
- mobilitare la rete diplomatica comunitaria per sostenere le strategie di politica estera e le politiche di sviluppo nei paesi terzi sotto il punto di vista culturale;
- regolamentare la diversità culturale anche nel web, attraverso la riforma sul copyright e le leggi in materia di concorrenza, per contrastare la minaccia di un'egemonia delle grandi multinazionali e favorire le imprese locali.

Infine, sviluppare le città anche secondo questa direzione: una nuova amministrazione della cultura che non solo riconosca l'impatto trasversale in altri settori ma anche reindirizzare gli investimenti pubblici verso progetti di rigenerazione economica, sociale e urbana. Si è potuto notare che le città infatti sono luogo dove l'euroscetticismo attecchisce meno, al contrario delle zone rurali, per più fattori (*The urban-rural divide in anti-Eu vote*, maggio 2020, European Commission): una forza lavoro più istruita (spesso all'università, assicurando un lavoro), una popolazione più giovane, sono più soggette a una diminuzione del tasso di disoccupazione e la crescita del Pil pro capite (solo i movimenti, poiché la stabilità di questi due fattori non ha effetti positivi o negativi sulla condivisione dell'euroscetticismo), una densità abitativa o di vicinato più elevata (è stato rilevato che più vi è densità stradale, cioè strade in pochi chilometri e autostrade, più aumenta il supporto ai movimenti euroscettici, perché la presenza di investimenti pubblici nazionali sminuisce la percezione positiva dell'Ue in un'ottica di sfida tra Stato-Ue), maggiore presenza di stranieri comunitari (al contrario, se extracomunitari fa aumentare il voto anti-Ue, poiché avendo più difficoltà a trovare lavoro aumentano il tasso di disoccupazione), maggiore affluenza alle urne (che "sgonfia" il sostegno ai movimenti populistici).

Per quanto riguarda i fondi SIE e i fondi diretti, uno studio della Commissione (*Does cohesion policy reduce Eu discontent and euroscepticism*) ha dimostrato come il loro utilizzo faccia diminuire il supporto ai partiti euroscettici nelle zone in cui più si sono

concentrati. A livello comunicativo però, molto spesso i cittadini non conoscono i fondi a cui i propri comuni partecipano. Questo avviene specialmente ai cittadini cui gli enti locali ricevono più fondi, poiché essendo zone meno sviluppate, i loro territori hanno più problemi strutturali e la conoscenza delle istituzioni europee e dei suoi strumenti non è ben conosciuta, e quindi se nelle loro azioni interne ai progetti europei fossero destinate più risorse alla comunicazione, aumenterebbero i consensi verso l'Unione, istituzione che spesso i cittadini sentono distante. Una riflessione interessante che viene fuori dal documento è se sarebbe corretto fare quindi degli interventi mirati presso le aree che sono percepite come “disinteressati” dall'Europa, indirizzando quindi i fondi proprio verso le zone in cui l'Euroscetticismo ed il voto anti-sistema affonda le sue radici per contrastare questa percezione.

In conclusione, manca ancora il “demos” europeo, e nonostante qualcosa sia già stato fatto, è innegabile affermare che servono azioni più incisive, pena la crescita delle divisioni nazionali e far rimanere la coesione europea un argomento per discorsi formali. La Conferenza sul futuro dell'Europa è l'occasione per coinvolgere i cittadini e promuovere i valori europei attraverso eventi che li coinvolgano sulla direzione che l'Ue dovrà prendere in futuro, anche attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie. Le direttrici dovrebbero essere due: da una parte garantire che la voce dei cittadini arrivi alla Conferenza, e dall'altra essere certi che questa si traduca in risultati, senza che questi cadano nel vuoto e portino ad una vera e propria modifica per il futuro dell'Unione. Se emergerà una forte richiesta da parte dei cittadini di cambiamento radicale dell'assetto istituzionale dell'Unione o delle sue competenze (ad esempio se passa la linea di un'Europa a più velocità), i leader europei non potranno ignorarla, nonostante abbiano dichiarato congiuntamente che le tre istituzioni cardine e le loro competenze non saranno messe in discussione.

Come successo per la nascita degli Stati Uniti d'America e per gran parte degli Stati nazione o federazioni, l'elemento chiave che porta all'unità è la crisi. Essa porta disordine ed egoismo tali da aumentare sensibilmente la volontà di una nuova forma istituzionale. La pandemia da Covid-19 può essere un passo per aumentare ancor di più la comunanza tra i popoli europei, e desiderare un'Unione più forte, un'Ue più ambiziosa, un'Europa da sentire propria.

4.2 Le sfide esterne: l'Ue in un'ottica mondiale

Nel primo paragrafo si è visto come politica estera e politica interna siano strettamente collegate tra di loro. Non si può ignorare una affrontando i problemi dell'altra, poiché una delle due potrebbe far affondare il progetto comunitario finora conquistato. Questi problemi vanno affrontati insieme, con una visione globale e non settorialmente, come invece per praticità verranno qui affrontati.

4.2.1 L'Unione europea tra le potenze straniere

Dunque, su quale contesto si pone l'Unione nella geopolitica mondiale? È stato superato il contesto da Guerra Fredda che ha prevalso fino agli inizi degli anni '90, per poi vedere l'egemonia degli Stati Uniti come esportatore di pace nel mondo ma in guerra contro il

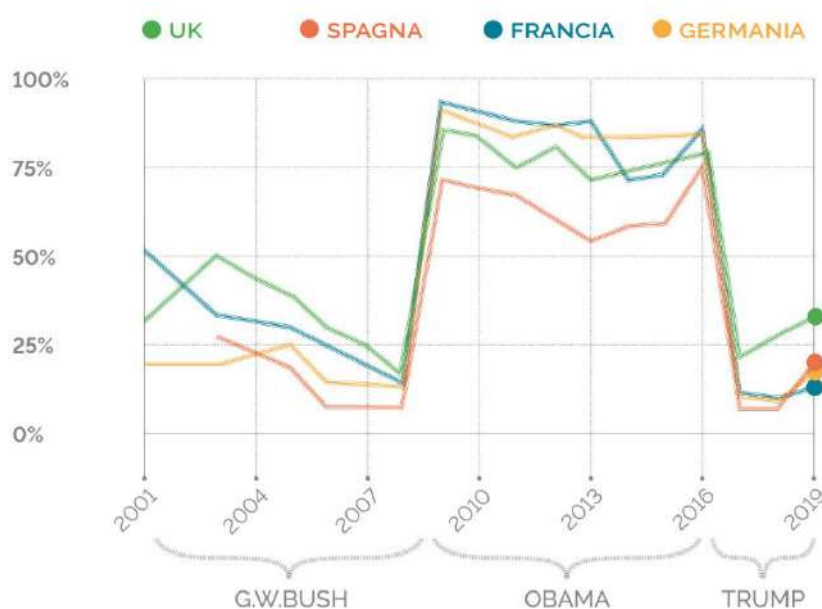
terrorismo, con effetti molto discutibili nel Medioriente, ed infine dalla crisi economica del 2008 l'emergere della Cina come una potenza che a grandi balzi ambisce al ruolo di prima potenza mondiale. I suoi passi sono ancora molto lunghi, in economia, tecnologia e scienza, rispetto agli Stati Uniti, e il sorpasso si sta avverando. Nel frattempo nel mondo islamico vi è un conflitto ideologico tra Turchia e Iran, con Israele che si pone come nemico di entrambi, ed in Russia vi è una grave crisi economica interna nascosta dalla ripresa delle politiche aggressive verso le ex repubbliche socialiste, mentre in America, in entrambi i continenti, il populismo porta nuovi leader al potere. Come si relaziona l'Unione con queste potenze emergenti, in declino o in fase di evoluzione?

L'alleanza tra Europa e Stati Uniti è stata il cardine su cui ha ruotato l'ordine internazionale dalla fine della Seconda guerra mondiale, che attraverso il Piano Marshall ha permesso di ricostruire le economie dell'Europa occidentale degli anni '50. Il vecchio alleato è sempre stato il primo stato a collaborare e dialogare con i Paesi europei e le istituzioni comunitarie, eccetto quelle poche volte in cui gli interessi contrastavano notevolmente (come il caso dell'invasione dell'Iraq nel 2003), e mai gli USA hanno visto l'Unione europea come una minaccia al suo posto di potenza mondiale, ma anzi, hanno visto l'Unione come l'assicurazione che il continente si potesse stabilizzare e non potessero nascere nuovi conflitti bellici. Le punizioni inflitte alla Germania dopo la Prima guerra mondiale hanno permesso la nascita del nazismo, e quindi ci si è orientati su una integrazione del Paese in Europa: creare una Germania europea, e non un'Europa tedesca. Inoltre, la scommessa sull'integrazione europea era un progetto per evitare che l'influenza russa si espandesse nel Vecchio continente, indipendentemente dal presidente USA al potere e dal suo partito, Stati Uniti ed Europa sono alleati naturali fondati sugli stessi diritti di libertà e democrazia. L'interazione culturale è diventata dominante rispetto ad altre culture durante gli anni del boom economico, e l'Europa potrà sempre contare sull'aiuto e la protezione degli USA. Fino a che non è arrivato alla presidenza Barack Obama. Con Obama il ruolo degli Stati Uniti come peacekeeper globale è stato messo lievemente da parte per incentrarsi su altre questioni interne, e sicuramente ha spostato le priorità geopolitiche in Asia, Medio Oriente e America Latina. La sintonia con gli alleati europei permane su alcune questioni globali (come Iran e l'accordo di Parigi sul clima, sospese da Trump e che Biden vuole ristabilire), ma Obama ha fatto chiaramente capire all'Europa che è ora di camminare sulle proprie gambe, e la relazione tra le due parti non sarà un rapporto speciale rispetto a quello con le altre nazioni.

Infine, è arrivato Donald Trump, secondo il quale Bruxelles e le altre capitali europee sono partner tali e quali agli altri, dove tutto è assecondato all'interesse nazionale dominato dal motto "America First" e sulle relazioni commerciali, in un gioco puramente a somma zero. Se l'Unione ostacolerà gli interessi economici degli USA, questi si muoveranno di conseguenza. Inoltre, con Donald Trump è tornato in auge il protezionismo, le organizzazioni internazionali come l'Onu, la Nato ma anche l'Ue non vanno a genio in un contesto in cui il sovranismo torna a dominare le dinamiche internazionali. Non è un caso che secondo Trump Brexit sia stata una gran cosa, auspicando che altri Paesi la seguano. Le conseguenze sono che la presidenza Trump ha comportato un crollo di fiducia degli Europei e che l'Unione ha veramente dovuto fidarsi unicamente sulle proprie istituzioni. Anche perché Donald Trump ha mostrato chiaramente la sua amicizia con tutti i leader

europei che dominano l'euroscetticismo: Orbán, Salvini, Le Pen, Farage, mentre i rapporti con i leader più centrali ha mostrato molta tensione, come con Angela Merkel e Emmanuel Macron, oltre che a Juncker e Ursula von der Leyen.

Grafico 18: Fiducia dei Paesi europei verso la presidenza americana



Fonte: Pew Research Center

Nel 2018 tra Ue e USA inizia una serie di misure e contromisure commerciali sulla forma di sanzioni e blocchi di importazioni (come tra Airbus e Boeing), e attualmente la guerra commerciale si è spostata nella regolamentazione dei cosiddetti “giganti del web”. Con l’arrivo di Joe Biden alla presidenza, un clima di maggior fiducia aleggia tra i cittadini europei. Tuttavia, nonostante si ritornerà ad un’alleanza basata sul multilateralismo e la cooperazione, per contenere l’aggressività russa e cinese (sui quali i Paesi europei non hanno una linea comune), non toglie il fatto che l’Ue non è più vista come determinante sullo scenario internazionale, e Biden non si discosterà di molto dalla visione di Obama di concentrarsi su altri territori e altri mercati. Inoltre, i paesi europei hanno imparato che non bisogna più affidarsi totalmente ad un alleato internazionale, e che è ora di decidere più autonomamente. I 4 anni di Trump tuttavia non saranno cancellati velocemente, perché le divergenze e le complicazioni con i dossier internazionali, come Russia, Cina, Nato e Medio Oriente lasceranno eredità ingombranti nei prossimi anni. Ciò non toglie anche il fatto che alcune linee resteranno comuni tra i due presidenti, come la convinzione che gli europei spendano troppo poco per i loro eserciti per poter essere influenti nella Nato., l’avversione al gasdotto tra Russia e Germania, la necessità che gli alleati europei intervengano nei conflitti a loro vicini, come il Mediterraneo Orientale e in Nord Africa.

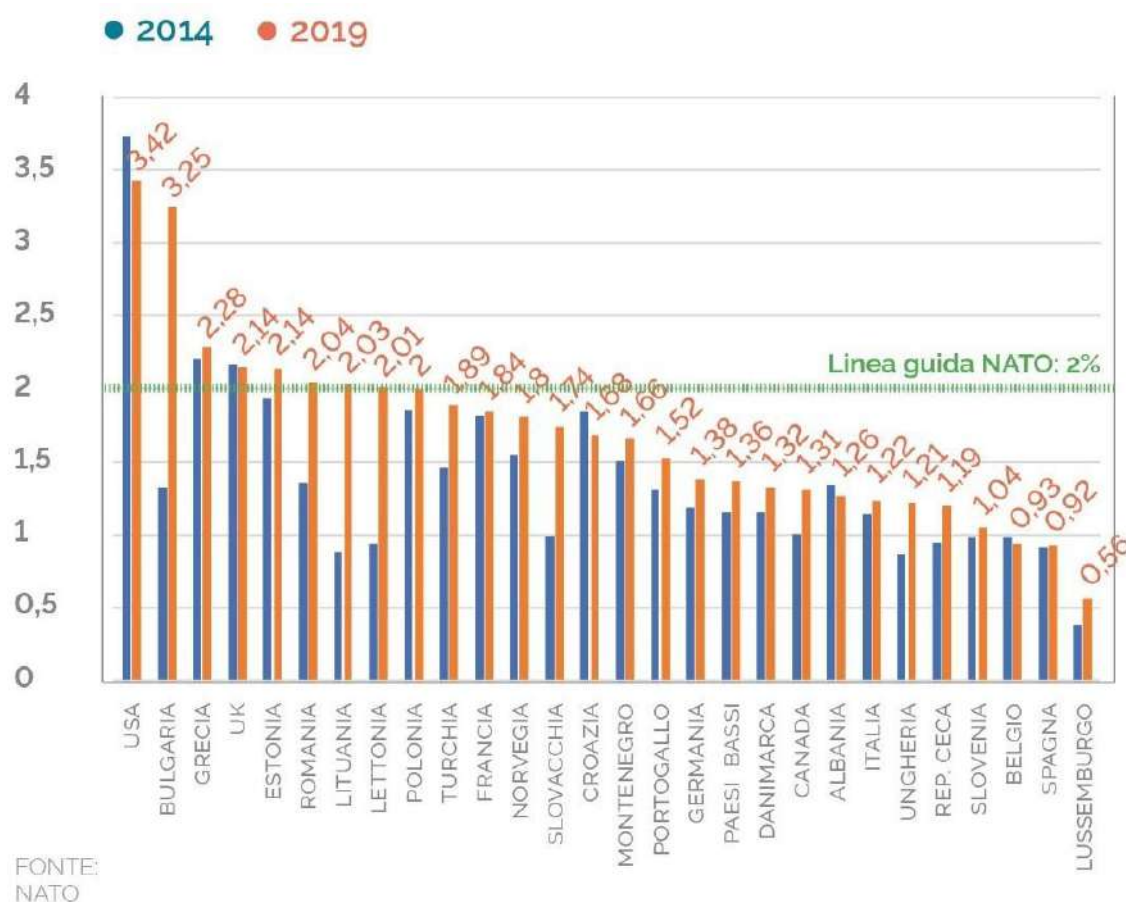
Il 2 Dicembre 2020 la Commissione europea ha presentato una nuova agenda transatlantica basata su valori, interessi e un’influenza globale comune, con lo scopo di costruire un mondo più forte, pacifico e prospero con un’azione e istituzioni multilaterali più forti. La proposta di partenariato abbraccia quattro settori:

- 1) Una cooperazione globale in risposta al coronavirus per garantire finanziamenti allo sviluppo e un'equa distribuzione a livello mondiale di vaccini, test e trattamenti, agevolare gli scambi di materiali sanitari essenziali, riformare e potenziare l'Oms
- 2) Combattere la perdita di biodiversità e il cambiamento climatico, mutando le economie e aumentando la cooperazione. L'Ue propone di definire un'agenda verde transatlantica globale per guidare congiuntamente gli interventi. Le proposte comunitarie riguardano la collaborazione in materia di commercio, clima, tecnologie verdi, finanza sostenibile, deforestazione e protezione degli oceani.
- 3) Collaborazione in materia di tecnologia, commercio e norme: rimuovere gli ostacoli agli scambi commerciali bilaterali, riformare il WTO e istituire un consiglio Ue-Usa per il commercio e la tecnologia, dialogare specificatamente la responsabilità delle piattaforme online e le grandi imprese tecnologiche in vista di una tassazione equa e risolvere le distorsioni del mercato, l'intelligenza artificiale e i flussi di dati.
- 4) Rafforzare la democrazia, il rispetto del diritto internazionale, la promozione dello sviluppo sostenibile e dei diritti umani. Il partenariato prevede il sostegno dei valori democratici, la stabilità dei territori, la prosperità e la risoluzione dei conflitti. L'Ue propone quindi questo partenariato per contrastare l'ascesa dell'autoritarismo, la violazione dei diritti umani e la corruzione.

La Commissione invita il Consiglio europeo ad approvare la bozza in vista di un possibile vertice Ue-Usa da tenersi nella primavera del 2021. L'Unione sa che però gli Stati Uniti d'America sono essenziali per affrontare due tematiche globali molto scottanti: ricucire il multilateralismo che era alla base dei rapporti Nato e la nuova potenza mondiale chiamata Cina.

Relativamente alla Nato, nonostante la presidenza Biden faccia sperare che gli Usa ritornino alla guida dell'istituzione, vi sono ancora alcuni fatti di tensione: lo scarso contributo europeo al bilancio dell'alleanza e lo scarso interventismo estero (critica che venne fatta già da Obama), i tentativi di Bruxelles di essere autonomi in tema di sicurezza e politica estera (soprattutto su spinta del governo francese, anche se in realtà sono gli Stati membri i detentori di questa competenza), lo spostamento del focus americano verso il Pacifico. Inoltre, la Nato era stata bollata come una struttura obsoleta ancora ancorata alla Guerra Fredda sia da Trump (che con Putin ha avuto un trattamento ambiguo, quasi da alleato nonostante le avversità storiche tra i due paesi) sia da alcuni alleati europei come Macron. Probabilmente è anche a causa dell'immobilismo europeo che gli Usa hanno deciso di disimpegnarsi dai teatri caldi del Mediterraneo.

Grafico 19: Le spese per il settore della difesa nei paesi membri della Nato



Fonte: Elaborazione ISPI su dati Nato

Essendo che il nuovo Presidente USA ha vissuto pienamente l'epoca della Guerra fredda, è convinto che la Nato sia ancora necessaria per contrastare la Russia, attore che tende a rendere instabile molti territori nel Medio Oriente e non solo, in settori relativamente nuovi: lo spazio e la cybersicurezza ne sono un esempio. Tuttavia, dal punto di vista di qualsiasi americano questa istituzione ha bisogno di essere riformata, poiché il Vecchio continente non fa appieno la sua parte. Infine, non bisogna dimenticare che la Nato è spazio di confronto e collaborazione anche tra altri paesi membri, come il Regno Unito, il Canada, la Norvegia. Si tratta di un percorso imprescindibile per mantenere unito l'Occidente e per confrontarsi con chi promuove un progetto politico diverso e alternativo. È fondamentale sul piano politico e culturale, ma è soprattutto utile per la tutela dei molti interessi strategici ed economici comuni tra Nord America ed Europa. Il rischio di una rottura dei rapporti transatlantici è troppo pericoloso, ecco perché è importante ripartire dai valori in comune e dalle questioni unificanti, prima di affrontare tematiche più scottanti nei quali vi sono delle divergenze. L'Ue deve prendere maggiore coscienza del ruolo internazionale che potrebbe avere anche in questa ottica di sfida tra l'Occidente e la Cina. In questa ottica, il processo di costruzione di una difesa europea che vedremo più avanti non è un'alternativa alla Nato, ma un suo sostegno per rispondere meglio agli interessi proprie e alle richieste americane.

A quali bisogni risponde un'eventuale alleanza tra Bruxelles e Washington per fare fronte alla Cina? Innanzitutto riallacciare le relazioni con questo Paese, ritenuto da entrambe le parti un avversario con cui è necessario dialogare, e cercare un maggiore dialogo con i partner vicini, quali Giappone e Corea del Sud. Specialmente gli Stati Uniti hanno riconosciuto come sia necessario essere duri nei confronti della Cina, con una politica commerciale e tecnologica invasiva, ma per fronteggiare Pechino anche in temi caldi come i diritti umani gli USA necessitano di partner internazionalmente riconosciuti come una Unione europea compatta, forte di una linea univoca di tutti i Paesi membri. Questa compattezza al momento non esiste, poiché ogni Paese membro ha collaborato in un settore o nell'altro con il dragone. In particolare, alcuni Paesi, tra cui il più grande e significativo è l'Italia quale membro del G7, hanno firmato il memorandum d'intesa per entrare nella Nuova via della Seta (BRI, Belt and Road Initiative)⁸⁴, il progetto cinese per esportare infrastrutture e posti di lavoro in Asia, Oceano Indiano, Medio Oriente, Africa ed Europa creando una rete che le permetterà di essere più influente nelle politiche di quei Paesi in cambio di infrastrutture a sue spese⁸⁵. L'Italia è sempre stato un paese non ostile alla Cina, e nonostante sia tradizionalmente atlantista, ha sempre cercato di trovare un equilibrio tra le varie potenze globali, ed infatti tra i grandi paesi europei è l'unico Paese ad aver aumentato negli ultimi vent'anni la percezione positiva su Pechino (Germania e Spagna -21%, Francia -32% e Regno Unito -42%).

La proposta fatta dall'Ue a Biden, sull'ottica dell'agenda transatlantica appena discussa, ha come obiettivo l'unione delle forze per creare un nuovo contesto normativo digitale attraverso più strumenti: misure antitrust e di protezione dei dati più forti, cooperazione nello screening degli investimenti esteri sensibili e nel combattere le minacce alla sicurezza informatica. L'Ue sollecita un impegno congiunto per riportare il sistema di risoluzione delle controversie del WTO alla piena efficacia. Su questa proposta aleggia l'ombra della digital tax comunitaria, che potrebbe minare la cooperazione tecnologica tra le due parti.

Partendo da un punto di vista cronologico, si può fissare una data di inizio precisa per l'equilibrio su cui si basano le attuali relazioni sino-europee, che coincide con la crisi finanziaria del 2007-2008. Pechino aveva aiutato la ripresa economica del continente, acquistando debito e attività sull'orlo del fallimento a causa della crisi (specialmente in Grecia). Qualche anno dopo, dal punto di vista politico, evitò di unirsi ai cori per la Brexit ed evitò di esprimere sostegno a Mosca sulla crisi ucraina. Nel frattempo, la speranza che, con un processo di integrazione e impegno politico nell'ordine internazionale, la Cina diventasse gradualmente più "occidentale come noi" si è rivelata un'illusione. Da anni ormai la Cina è stabilmente il secondo partner commerciale dell'Unione (in particolare della Germania), dopo gli Stati Uniti. Ma i rapporti economici sono segnati da un rosso costante

⁸⁴ L'Italia non è l'unico Paese ad aver firmato memorandum d'intesa specifici sul progetto, anzi, sono più di metà i paesi dell'Ue ad averlo fatto, 16 su 27, ma tra questi l'Italia è il Paese con un'economia maggiore ed una posizione più rilevante. Gli altri paesi sono: Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Grecia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria

⁸⁵ Interessante è il fatto che la Cina faccia accordi per l'attuazione della BRI solo su piani bilaterali. Questo le permette di confrontarsi con stati piccoli rispetto ai suoi confronti piuttosto che l'intera Unione europea, e le permette anche di dividere i vari paesi dell'Ue su questa tematica.

per Bruxelles. Il vento nelle relazioni dei 27 con il gigante asiatico è cambiato nel 2019 e precisamente il 12 marzo: delusa dal limitato accesso al mercato interno cinese, frenata anche da un'economia in rallentamento, e allarmata dall'aggressività del nazionalismo impresso dal presidente Xi Jinping, la Commissione Europea ha diffuso un rapporto in cui definiva la Cina *“un rivale sistemico che propone modelli di governance alternativi”*. Il messaggio era chiaro: la Cina sta cercando di stabilire il suo sistema di governo autocratico in tutto il mondo, come concorrente della democrazia. Nel suo discorso al Consiglio europeo di marzo 2019, il presidente francese Emmanuel Macron affermava che *“l'epoca dell'ingenuità europea nei confronti della Cina è finita”*. In riferimento a quanto stabilito dal rapporto della Commissione, Macron sottolineava che *“questo risveglio era necessario”* perché *“da diversi anni abbiamo un approccio in ordine sparso e la Cina sfrutta le nostre divisioni”*. In realtà, anche la gestione della pandemia da parte di Pechino ha causato più di qualche attrito: la *“diplomazia delle mascherine”* messa in atto dalla Cina ufficialmente per aiutare i paesi occidentali alle prese col virus, è stata percepita da molti come una campagna di autopromozione arrogante per le sue forniture mediche in Europa. Esportazioni, insomma, mascherate da aiuti. *“L'Europa deve essere un giocatore e non un campo di gioco”*: le parole del Presidente del Consiglio europeo rispecchiano bene un mutato atteggiamento dell'Europa nei confronti della Cina.

Dunque, com'è strutturata la questione cinese? In punti, riprendendo l'articolo *“Europe's China question”* di Riccardo Perissich sul sito dell'Ispi, si può definire così:

- 1) La questione Cinese è molto diversa da quella Russa: la Cina non è motivata da una missione ideologica estera, ma è basata sul nazionalismo. Inoltre, la Cina è molto più complessa al suo interno e potenzialmente più potente rispetto a quanto la Russia sia mai stata. Tuttavia, la Russia rappresenta una minaccia diretta alla sicurezza europea e americana, mentre è più difficile definire la pericolosità cinese, anzi, in alcuni Paesi non è neanche ritenuta come una minaccia. È impossibile isolare la Cina, a differenza della Russia, ed anche la sua cultura è più diversa da quella nostra e da quella russa. Insomma, con la Cina che si è sviluppata un suo sistema economico e politico, pronta a mostrarsi come modello alternativo per gli altri paesi, non è possibile un contenimento come quello applicato alla Russia attuale o a quello della Guerra Fredda. Per questo, la politica comunitaria non può essere di convergenza o di Guerra fredda, ma una combinazione pragmatica di confronti e dialoghi attraverso vertici bilaterali, per stabilizzare l'economia mondiale e un sistema internazionale di regole comuni, per quanto debole.
- 2) Dopo aver definito come l'Ue deve considerare la questione cinese, è importante sottolineare come una politica comunitaria verso la Cina deve includere una politica comunitaria verso l'Asia intera: oltre alle *“occidentali”* Giappone, Corea del Sud, Nuova Zelanda e Australia (questi ultimi due territori sempre più in ottica asiatica, poiché gli scambi con il Vecchio Continente sono sporadici), vi è il Sud-est asiatico, la Mongolia e l'India, Taiwan, l'Asia centrale. Non potendo mettere in discussione l'influenza cinese su questi territori, è necessario affrontare la questione cinese anche sulla base delle conseguenze che questa avrà sugli altri territori asiatici e del Pacifico. L'Ue ha bisogno di alleati anche in questo continente, e fare degli alleati ame-

ricani i suoi alleati. Questo vuol dire smettere di considerare la Nuova Zelanda e l'Australia come regioni troppo lontane ed esotiche geograficamente parlando, o smettere di guardare gli altri paesi solo come partner economici. Portare un ordine mondiale in queste zone, stabilizzando quei paesi che hanno un fronte comune o basati anch'essi su un forte nazionalismo (India, che non ha ancora trovato un suo equilibrio geopolitico ed una posizione chiara, ma anche Giappone), come è stato fatto con la Germania creando l'Ue è fondamentale, ed è il ruolo che Bruxelles potrebbe assumere.

- 3) La Russia non va esclusa. Nonostante le grandi differenze e gli interessi potenzialmente in conflitto, entrambi i paesi sono tentati di formare una sorta di alleanza. La Russia diventerebbe così esportatrice di interessi cinesi fino all'Europa dell'Est, essendo la Russia il partner minore dell'alleanza, con un PIL inferiore a quello italiano. Questa inferiorità, basata anche su una popolazione in declino ed un'economia stagnante, rischierebbe di rendere instabile il Medio Oriente, l'Africa e molti altri Paesi più ricchi. L'Ue, o meglio, l'Ue all'interno della Nato deve anche evitare che questa diventi una possibilità concreta.
- 4) Per ora, l'economia è ciò che è stato più importante verso la questione cinese, come un mercato pieno di vantaggi ma anche pericoloso, in termini di competizione a basso costo ed impatti sociali. Più recentemente il dibattito ha acquisito una dimensione più politica: come rispondere alla Nuova via della Seta, questione che ha portato disunione tra i Paesi membri, tra quelli forti e quelli che hanno firmato il Memorandum d'Intesa desiderosi di investimenti apparentemente vantaggiosi; la competizione cinese è diventata terreno di scontro, andando oltre i beni contraffatti e il lavoro a basso costo, soprattutto in tema di tecnologia e proprietà intellettuale, scoprendo una dipendenza dalla Cina riguardante le materie prime e componenti in alcune catene del mercato molto critiche come il settore farmaceutico (ed anche la Cina è dipendente dai macchinari industriali europei), ma la tendenza generale sembra andare verso una diminuzione di queste dipendenze; la questione sul 5g ed Huawei, i legami tra spionaggio e controllo di Internet, muovendosi verso politiche più restrittive negli ultimi mesi. In questo senso la Cina è diventata contemporaneamente un partner ed un rivale strategico, e la Commissione geopolitica delineata da Ursula von der Leyen dovrà trovare un'espressione concreta su questo tema. Vi è anche da considerare il rischio che il mondo si divida in 2/3 grossi blocchi regionali legati all'economia che danneggerebbe interi settori ed anche gli interessi europei, e i paesi citati prima non vorranno rinunciare ai forti legami con la trainante economia cinese. Per impedire che questo avvenga, l'Ue deve usare il suo forte potere legato al mercato e le azioni di regolamentazioni integrando delle considerazioni di sicurezza, e deve agire come un fronte compatto ed unito sia all'interno sia all'esterno con i paesi della Nato.
- 5) La politica estera comunitaria non può lasciare i diritti umani fuori dalle azioni da intraprendere. Tuttavia, nonostante la sua dichiarata importanza, non è ancora chiaro come si possa perseguire lo Stato cinese a rispettare maggiormente le minoranze e dare più libertà ai cittadini (ma soprattutto il primo, poiché eccetto Hong Kong, la

maggior parte dei cinesi non ne sente il bisogno, poiché il patto sociale con lo Stato funziona in maniera eccelsa da qualsiasi parte la si voglia vedere⁸⁶). L'importanza del mercato cinese porta le aziende ad assoggettarsi alla censura cinese, ed anche ad importarla nel loro paese d'origine, ad esempio nel settore dell'intrattenimento e dei media. Le compagnie europee che lavorano in o con la Cina devono conoscere molto bene quello che possono e non possono fare e dire. Al momento, le sensibilità nazionali ed europee verso i diritti umani non hanno ancora trovato una maniera nella quale essere decisive.

- 6) L'Unione europea ha molti strumenti quindi, ed il mercato è il principale. Tuttavia, nonostante il soft power culturale ed economico dell'Europa sia reale, ciò non toglie il fatto che l'Unione spesso non viene ammessa al tavolo delle grandi potenze per un motivo: non ha una capacità militare credibile. Soft e Hard power sono due facce della stessa medaglia, e questo hard power è necessario in un contesto in cui il sostegno americano non può essere sempre garantito. Per riempire questo gap è necessaria determinazione, risorse, tempo, e soprattutto volontà. Fino a che l'Europa non affronterà la sua questione militare, per la Cina sarà per sempre vista come un competitor ed un grande mercato, ma mai come una minaccia.
- 7) Per lo stesso motivo dell'argomento appena descritto, finché l'Unione non avrà una voce sola a livello di politica estera, la Cina e le altre potenze globali approfitteranno di questo limbo creato, e cercheranno di evitare che questa reale comunione di politiche e interessi avvenga. Fino a che questo non avverrà, l'Unione potrà creare una questione cinese solo nei rapporti diplomatici.
- 8) Per quanto l'Ue possa sviluppare un'autonomia strategica dei propri interessi e sulla questione cinese, un fattore determinante è il vincolo agli interessi americani. In nessun caso l'Unione potrà essere nel breve futuro un attore neutrale, fuori da ogni guerra commerciale, o addirittura giocare da mediatore. Per questo l'Ue deve impegnarsi per un maggiore coinvolgimento all'interno dell'alleanza atlantica e convincere Washington dell'importanza delle istituzioni multilaterali. L'attenzione americana si è già spostata verso il continente asiatico, e l'Ue deve cercare di seguire la scia. Inoltre, l'Ue deve combattere la nuova ondata di anti-americanismo, accompagnata spesso dall'apprezzamento da parte dei partiti di estrema destra verso leader autoritari come Putin e Xi Jinping, ma componente anche interna a movimenti di sinistra. La presidenza Trump ha accelerato il risveglio europeo sulla questione cinese e sulla necessità di essere maggiormente autonomi, ma ha anche mostrato come gli USA abbiano una forte influenza sul processo di decision-making comunitario, come avvenuto per la questione Huawei. Se c'è un'importante ragione per sviluppare una questione cinese da parte europea in maniera urgente, è che se anche la questione Cinese non dovesse dominare il 21esimo secolo, sicuramente stravolgerà la politica

⁸⁶ Bisogna ricordare che lo Stato Cinese ha promesso stabilità e sicurezza in questo secolo, superando quello che viene chiamato il "secolo dell'umiliazione" ricevuta dall'Occidente nel '900, e in cinquant'anni ha portato milioni di persone fuori dalla soglia di povertà ed una maggiore qualità della vita nonostante le contraddizioni interne al Paese, che ha creato un nuovo orgoglio patriottico e riconoscenza verso il Partito Comunista.

estera americana del futuro e come conseguenza anche le relazioni transatlantiche. Se questo pericolo ed avvertimento non sono sufficienti per fornire un'urgenza necessaria nello stabilire una politica comune a Bruxelles, è davvero difficile immaginare cos'altro potrebbe farlo.

Nelle relazioni Ue-Cina, unico capitolo dei Consigli europei del 2020 a non aver definito obiettivi o punti fermi, i temi attualmente importanti per l'Unione sono: l'accordo per gli investimenti, la transizione cinese verso la neutralità climatica, la situazione dei diritti umani. Il primo tema, che tra questi è ciò di cui vuole parlare la Cina, nasce per sopperire ai mancati introiti cinesi dovuto all'allontanamento da Washington: insomma, la Cina vuole esportare e investire maggiormente in Europa, includendo i mercati europei nella Nuova via della Seta anche senza la firma di un Memorandum d'Intesa come quello firmato dall'Italia. Se l'Unione accetterà un accordo simile senza fare riferimento agli altri due temi, o a temi non strettamente economici come le relazioni internazionali con gli altri paesi asiatici, sarebbe un passo indietro per le politiche globali dell'Ue, poiché probabilmente l'Ue non ha altri strumenti così rilevanti e necessari per la Cina per far leva sui diritti umani. Tuttavia, essendo l'Europa un mercato attraente per la Cina, si è potuto vedere come l'Ue può mostrare i muscoli, ed in vista di un accordo sugli investimenti con la Cina alla quale quest'ultima non può rinunciare, già i primi passi sono stati fatti (disciplina sulle imprese di stato, la trasparenza sui sussidi pubblici, regole sullo spostamento forzato di tecnologia) sui temi importanti per la Commissione. Il tema dei diritti umani è relegato ad un dialogo con Pechino, senza riferimenti ai territori caldi come Hong Kong e lo Xinjiang, e un accordo sugli investimenti senza menzioni o promesse della Cina sulla tutela dei diritti umani dimostra come la politica estera sia ancora poco importante rispetto all'economia nei vertici europei. Per quanto riguarda la neutralità climatica, prevista per il 2060 per la Cina, l'Ue si limita ad accogliere tale obiettivo. Su altre tematiche, l'Unione sta cercando di far da sola: ad esempio, per quanto riguarda le reti 5g, escludendo la multinazionale cinese Huawei nei bandi di gara, soprattutto in tema di "sovranità digitale" che verrà ripreso più avanti. È fondamentale tuttavia sottolineare che la tecnologia, tra cybersicurezza, spazio, diritti umani e robotica, è il nuovo campo da gioco su cui si giocherà il commercio mondiale, una nuova società digitalizzata attraverso le smart cities, nuovi conflitti bellici, quindi il Paese che predominerà su questi campi, attualmente la Cina, sarà considerata il paese leader e prima potenza mondiale.

Proprio sul settore tecnologico la Cina sta giocando il ruolo di attaccante attraverso il piano Made in China 2025, che punta a trasformare il Paese da paese industriale contraddistinto da produzioni a basso costo e basso valore aggiunto ad un paese ad alto contenuto innovativo attraverso l'intelligenza artificiale, produzioni automatizzate ad alto valore aggiunto, tecnologie produttive avanzate. Il piano è basato sulla Ricerca e lo Sviluppo, in maniera da aumentare l'utilizzo della robotica nell'industria nazionale e ridurre la dipendenza dalle tecnologie straniere. I settori chiave sono: una nuova tecnologia basata sui dati; macchine a controllo numerico computerizzato e robotica; attrezzature aerospaziali; strumenti per ingegneria oceanica e imbarcazioni hi tech; materiale ferroviario; veicoli a risparmio energetico e a energia nuova; componenti elettrici; nuovi materiali; medicina biologica e apparecchiature mediche; macchinari agricoli. Questo piano, assieme a nuove tecnologie emergenti come WeChat, una società sempre più basata sui big data tale da

creare un sistema premiale basata sulla propria vita (i cosiddetti crediti sociali, che Simone Pieranni affronta nel suo libro *Red Mirror*), il grande uso del riconoscimento facciale, non solo permetterà alla Cina di creare un predominio mondiale sui big data e l'intelligenza artificiale entro il 2030, ma anche di costruire una società diversa, che le ha già permesso di affrontare in maniera migliore rispetto agli altri paesi crisi come quella da Covid-19, e che a noi europei sembra già una società del futuro con caratteri orwelliani.

La costruzione di una Commissione geopolitica, e quindi anche un'Europa più improntata verso la politica estera, deve prendere in considerazione anche questa trasformazione tecnologica, sociale ed industriale in cui nel futuro il continente verrà preso in causa per essere un campo di gioco oppure un giocatore, anche in base a quanto stretta sarà la collaborazione con gli Stati Uniti d'America.

Prima di affrontare il tema della sicurezza e della difesa, passiamo in breve alle relazioni internazionali con gli altri continenti e paesi più rilevanti: la Russia, la Turchia, il Medio Oriente ed infine un paragrafo dedicato interamente all'Africa e alla questione immigrazione⁸⁷.

Partendo proprio da ciò che guiderà i pensieri della nuova presidenza americana rispetto all'antico nemico, Biden ha già fatto capire che vuole fare quadrato contro Mosca, ricompattare la NATO e arginare vecchi e nuovi autoritarismi attraverso pesanti sanzioni, e non avrà intese con Putin come le aveva il predecessore. Biden si è opposto al rientro di Mosca nel G7, si è detto aperto a negoziare nuovi trattati per la riduzione degli arsenali missilistici dei due paesi e ha appoggiato il sostegno all'Ucraina (come ha mostrato con le azioni da Vicepresidente). Insomma, Biden porterà a consolidare l'Occidente in chiave anti-russa, in un atteggiamento da Guerra fredda. Un futuro terreno di scontro potrebbe essere anche l'Artico, che l'Ue vuole a tutti i costi mantenere una regione pacifica e stabile, oggetto di una collaborazione tra Paesi e potenze internazionali per evitare lo sfruttamento delle risorse prime.

L'approccio comunitario verso la Russia è duplice, basato da un lato sanzioni graduali e dall'altro tentativi di trovare soluzioni diplomatiche al conflitto nell'Ucraina orientale. L'Ue negli ultimi anni ha visto l'intervento della Russia nella guerra siriana a sostegno del presidente Assad, l'invio di armi in Libia, il sostegno della dittatura bielorusa, campagne di disinformazione verso i propri Paesi membri, il bando di centinaia di ONG, maggiori restrizioni verso l'uso di Internet e l'indipendenza dei media, un aumento della corruzione (soprattutto tra gli oligarchi e nel settore petrolifero e del gas, da cui l'economia russa dipende ancora molto), l'avvelenamento del politico di opposizione Aleksej Naval'nyj, l'uccisione verso oppositori ed ex spie in territorio europeo, un mercato poco innovativo e

⁸⁷ Il mondo latino-americano, tra Mercosur, Caraibi e America Centrale, è ancora relegato al mondo del commercio internazionale, mentre azioni di lotta alla povertà e alle disuguaglianze sociali e azioni per favorire sviluppo sostenibile in tema di agricoltura, energia e ambiente, oltre che per sostenere attivamente le istituzioni democratiche e agevolare la partecipazioni dei movimenti sociali nelle istituzioni, sono auspicate dalla Strategie Ue sull'America Latina adottata nell'aprile 2019, attraverso cooperazioni e accordi di associazione che in futuro avverranno in maniera sempre più frequente e sono già in fase di sviluppo. L'accordo con il Mercosur in negoziazione permetterà la riduzione del 90% dei dazi sulle importazioni reciproche e circa l'aumento del PIL dello 0,5% da entrambe le sponde dell'Atlantico.

concentrato su pochi settori, dei quali le grandi imprese sono vicine al Governo, gravi limitazioni alla partecipazione delle imprese dell'Unione agli appalti pubblici russi, un embargo russo verso molti prodotti agroalimentari comunitari. Nonostante le politiche sanzionatorie, l'UE continua ad essere il primo partner commerciale della Russia, mentre la Russia è il quarto partner commerciale per l'Unione⁸⁸. Le misure restrittive dell'UE assumono forme diverse. Le misure diplomatiche consistono nell'esclusione della Russia dal G8, nell'interruzione del processo di adesione del paese all'OCSE e all'Agenzia internazionale per l'energia e nella sospensione dei regolari vertici bilaterali UE-Russia.

In merito alle relazioni diplomatiche occorre però fare un'importante distinzione. Sotto la politica estera comunitaria scorrono infatti le politiche dei singoli Stati. Mentre i paesi più russofobi sono quelli confinanti con la Russia, i paesi più grandi, come Italia e Germania, lo sono molto meno. Tra l'altro, l'Ue ha una forte dipendenza dal punto di vista energetico, perché da essa viene il petrolio, il gas (il gas russo compone il 40% del totale consumato in Europa), l'uranio e il carbone, e l'Ue sta cercando nuove forme per diminuire questa indipendenza, dal Tap che porterà il gas tramite l'Italia dall'Azerbaigian e l'annullamento dell'oleodotto South Stream verso la penisola Balcanica. Inoltre, il Senato statunitense ha sanzionato le società coinvolte nel Nord Stream 2, l'oleodotto che dovrebbe raddoppiare la quantità di gas portato in Germania attraverso il Mar Baltico.

Infine, visto il gelo diplomatico, lo stretto legame energetico e le relazioni commerciali instabili, l'Unione è di fronte ad una scelta tra mantenere queste relazioni diplomatiche così cattive, che tuttavia minano la sicurezza internazionale, attraverso l'abolizione delle sanzioni, oppure normalizzarle, passando sopra all'annessione della Crimea, che danneggerebbe in maniera radicale l'opinione positiva dell'Ue in Ucraina. Una scappatoia sarebbe collaborare con l'UEEA, l'Unione economica eurasiatica, composta da Russia, Kazakistan, Bielorussia, Armenia e Kirghizistan, che ha l'obiettivo di creare un'area di libera circolazione di persone, merci, capitali e servizi simile allo spazio Schengen. Tuttavia, è ancora da capire quanto l'UEEA sia indipendente dal Paese Russo in sostanza, nonostante il multilateralismo su cui è basata prevede formalmente un potere pari a tutti gli stati membri. Al momento l'Ue non la riconosce come partner legittimo, a causa della non posizione riguardante il conflitto ucraino, ma questo permetterebbe di rafforzare le relazioni tra i popoli, i settori industriali e le relazioni diplomatiche anche con i Paesi dell'Asia Centrale, senza stringere accordi direttamente la Russia. L'UEEA è al momento una delle poche opzioni disponibili, nonostante preveda relazioni informali e formali dalla durata di anni, per migliorare le relazioni tra Russia e Ue, portando la concorrenza da un gioco a somma zero a una collaborazione reciprocamente vantaggioso, per un'area di libero scambio per quasi un miliardo di persone.

L'ultima analisi relativa alla Russia non riguarda la politica estera, ma la percezione interna. In Europa un forte sentimento anti-russo è presente nei paesi dell'Europa dell'Est che una

⁸⁸ L'Ue esporta in Russia macchinari, mezzi di trasporto, medicinali, prodotti chimici ed altri manufatti mentre la Russia esporta nell'Ue materie prime, in particolare petrolio (greggio e raffinato), gas e metalli. Si tratta di una relazione asimmetrica: mentre l'Ue esporta in Russia prodotti dall'alto valore aggiunto, Mosca esporta verso il vicino occidentale materie prime dal basso valore aggiunto.

volta furono parte dell'Urss, come i Paesi Baltici, la Romania, ma anche in quei paesi che furono vittima dell'influenza russa come la Polonia e la Finlandia, mentre altri Paesi vedono la Russia come un partner più che un avversario, come l'Italia. Nei 6 paesi balcanici che aspirano ad entrare nell'Unione vi sono forti sentimenti russofilo, soprattutto nella Serbia, per la natura slava e storica del suo popolo, essendo ancora in fase di modernizzazione post-comunista, che li porta ad avere difficoltà nella gestione della corruzione e della democratizzazione dell'apparato governativo. Questo elemento è da tenere in considerazione nello sviluppare una strategia che contenga la Russia. Ma è la Germania il Paese che in assoluto ha più relazioni commerciali con la Russia, e questo muove molte dispute interne al paese, in un conflitto tra il benessere dell'economia e i risvolti politici di questi scambi. Il fascino russo può derivare da vari fattori: il soft power come la diplomazia delle mascherine o la letteratura classica, oppure l'hard power come il ruolo geopolitico affermato dai suoi interventi militari nella scena globale, accogliendo tra le sue fila sia ex comunisti anti-americani sia conservatori affascinati dal presidente Putin, simbolo di potenza. Tutto ruota attorno alla descrizione della Russia e di Putin con il sostantivo "potenza". Potenza è essere l'anti-America, avere le risorse per intervenire attraverso attacchi fisici o tramite hacker, finanziare partiti euroscettici, nascondere le gravi crisi interne come la mala gestione dell'epidemia, reprimere con la forza le proteste e le opposizioni, e così via. La Russia da alcuni ambienti politici viene anche descritta come custode della vera identità cristiana europea, per le forti ideologie presenti in Russia relative alla condanna dell'omosessualità, dell'aborto, del divorzio e della diversità attraverso la promozione di una religione particolarmente conservatrice. Questo mix di retorica anti-occidentale, conservatorismo sociale, forte identità e capacità di esprimersi chiaramente senza nascondere nulla attirano movimenti populistici e moderati di ogni area politica. Ciò va ad alimentare l'euroscetticismo, di cui si è già parlato abbondantemente in precedenza.

Un altro paese che ha un mix con gli stessi caratteri è la Turchia. La Turchia si differenzia dalla Russia per far parte della Nato (anche se la sua appartenenza ne è criticata, visto che non rispetta le norme e acquista armamenti russi), una religione non cristiana ma musulmana, tanto da mostrarsi come la grande potenza sunnita contro l'Iran sciita con un atteggiamento imperialista (in ricordo dell'antico impero ottomano), ed un rapporto di odio e amore con l'Unione europea, che non sempre la porta ad affrontarla, visto che ne ha richiesto l'adesione ancora nel 1987. La questione turca, che non ponendosi in forte ostilità contro l'Europa non ne alimenta l'euroscetticismo direttamente (semmai questo avviene indirettamente, attraverso la gestione dell'immigrazione) è incentrata su poche questioni significative: l'immigrazione, l'interventismo estero, la repressione curda già affrontata e la disputa per il controllo di Cipro e del Mediterraneo Orientale a causa dei giacimenti di gas naturale.

Dal 2016 tra l'Ue e la Turchia è in vigore un accordo con lo scopo di ridurre drasticamente il flusso di migranti che giungono in Europa attraverso il mar Egeo e la rotta balcanica, chiedendo quindi alla Turchia di accoglierne milioni in cambio di finanziamenti (6 miliardi di euro circa, destinati ai gruppi della società civile e alle ONG). Ciò è avvenuto per l'aggravarsi della situazione nei paesi Balcanici e in Grecia, oltre per fermare le iniziative politicamente discutibili come la costruzione di un muro anti-migranti in Ungheria. L'accordo è stato criticato sia dalla Turchia, che avrebbe voluto vedere destinati i fondi

direttamente nelle casse pubbliche, e dalle ONG che hanno trasformato le coste greche come luoghi pericolosi e instabili, come il famoso campo di Moria, di cui il nome derivante dal libro *Il Signore degli Anelli* dice molto sulle sue condizioni. Inoltre, la Turchia ha spesso minacciato l'Unione attraverso l'apertura delle proprie frontiere con la Grecia, ricevendo ulteriori finanziamenti o per interessi diversi. La Turchia ha criticato molto l'Unione perché, non appena Ankara avesse soddisfatto alcune richieste per l'adesione, avrebbe liberalizzato i visti.

Tuttavia, il blocco maggiore sta che la Turchia appoggia, ed è l'unico paese a riconoscerla, l'autoproclamata Repubblica Turca di Cipro del Nord, che occupa il 37% del territorio dell'isola, in seguito all'invasione avvenuta nel 1974. Perciò la Repubblica di Cipro blocca ogni possibile accordo con la Turchia, poiché la ritiene colpevole di un'invasione del suo territorio, e inoltre la repubblica autoproclamata è usata spesso dai migranti come territorio di passaggio per sbarcare in Europa. Infine, questo territorio è strategico per le trivellazioni alla ricerca di petrolio e gas nelle aree che la Grecia e Cipro considerano loro acque territoriali (e che l'Ue ha condannato come illegali ed ha sanzionato direttamente alcune persone turche). In risposta a ciò, l'Unione ha progressivamente tagliato molti dei fondi preadesione verso la Turchia, ha invitato la BEI a rivedere i suoi prestiti nei confronti di Ankara ed uno Stato membro ha persino chiesto il ritiro totale, e non solo la sospensione, della domanda di adesione della Turchia all'Ue. L'Ue è anche disposta ad assumere una politica di contenimento, aumentando le sanzioni e proibendo l'uso di porti, tecnologie e risorse europee da cui l'economia turca dipende. La priorità europea è la riduzione delle tensioni tra Ankara e Atene e Nicosia, schierandosi apertamente con queste ultime due. La linea dura, sostenuta anche da Francia e Italia, è invece osteggiata dalla Germania, che si propone come attore mediatore a causa degli interessi e delle relazioni economiche e culturali fortemente connesse con la Turchia. Tuttavia, se l'Unione dovesse chiudere ogni dialogo con la Turchia, quest'ultima potrebbe far esplodere l'escalation di tensione attraverso lo scontro diretto con la Grecia via mare e aprendo le frontiere ai migranti, perciò un dialogo attraverso la mediazione di Berlino è la via per ora perseguita.

Inoltre, la Turchia è intervenuta in Libia in sostegno del governo internazionalmente riconosciuto di Fayed al-Serraj. Borrell, l'Alto rappresentante per la politica estera, ha detto che l'Ue e la Turchia "condividono lo stesso interesse nel ritorno alla stabilità e alla pace", ma mentre l'Ue segue una linea diplomatica, la Turchia ha tuttavia sostenuto militarmente al-Serraj inviando armi e mercenari siriani. Bruxelles infatti appoggia il governo di Tripoli in quanto ufficiale, ma mantiene una tendenziale neutralità nell'area, cercando una riconciliazione tra le parti, Ankara, invece, propone un sostegno molto più corposo, violando anche l'embargo sulle armi imposto dalle Nazioni Unite in Libia.

La Francia, che ha mantenuto un atteggiamento ambiguo sostenendo l'altro leader Haftar, si è inasprita particolarmente negli ultimi anni verso lo stato turco, annunciando il ritiro temporaneo dall'operazione di sicurezza della Nato nel Mediterraneo, accusando la Turchia di avere usato un atteggiamento ostile. La Francia, con la ritirata del Regno Unito dall'Ue e degli Usa dal ruolo di mediatore internazionale, sta cercando di ritrovare un ruolo di primo piano nella regione, scontrandosi con l'altro grande Stato che fa della politica estera il grande motore nazionale, la Turchia per l'appunto. La partita per il controllo del

Mediterraneo, del Medio Oriente e del Caucaso è ancora molto lunga tra questi due attori, in perenne conflitto, sia per interesse sia semplicemente per dispetto politico.

Al Consiglio europeo del 10 dicembre 2020 i Paesi membri si sono schierati verso un proseguimento delle sanzioni, ma senza prendere decisione nuove, rimandando al consiglio europeo di marzo 2021, nonostante avessero potuto decidere una linea più dura proposta da Francia, Grecia e Cipro, cioè di chiedere l'intervento della Corte internazionale di Giustizia per violazioni del diritto internazionale, opzione sventata dalla mediazione tedesca e bulgara (altri paesi, come l'Italia, rimangono neutrali). L'Unione europea è ancora una volta divisa in politica estera, e il mantenimento dello status quo è l'unica opzione disponibile se non cambiano alcuni fattori esterni.

Relativamente al Medio Oriente, l'Ue ha istituito una politica di vicinato attraverso delle relazioni bilaterali, partenariati ed agende di associazione. Questa politica ha lo scopo di costruire basi istituzionali e società democratiche più solide in questi paesi, attraverso riforme politiche ed economiche. Gli interessi dell'Ue mirano a promuovere società eque ed inclusive, con un maggior sviluppo dell'istruzione, delle PMI, dell'agricoltura, e agevolando la circolazione delle persone attraverso i confini. Attraverso questo strumento l'Ue ha stretto accordi con la Tunisia, l'Algeria, il Marocco, la Libia, la Siria, la Palestina, il Libano, Israele, Egitto e Giordania. Ma adottare una politica comune in questa regione non è facile, intrinseca di conflitti tra Stati ed anche interni: la questione palestinese, il conflitto ideologico tra Iran e Turchia, il terrorismo islamico, repressione di minoranze, l'abbondanza di petrolio, crisi economiche, guerre, violazioni dei diritti umani. Ed in tutte queste, l'influenza di potenze straniere, in primis Washington e Mosca. In tutto ciò bisogna considerare che l'Unione può agire solo attraverso sostegno economico, poiché ogni coinvolgimento militare è relegato alla volontà degli Stati, e tale sostegno dev'essere concordato da tutti gli Stati membri. Una sintesi iniziale può sottolineare ciò che è già stato detto: senza maggiori competenze in politica estera, l'Unione non conta molto a livello geopolitico. Dinamiche interne agli Stati fanno il gioco dei leader dei paesi extra-Ue e danneggiano la coerenza dell'azione comunitaria, come da una parte l'Italia ed il Parlamento europeo che sostengono la scarcerazione di Patrick Zaki ed altri universitari in Egitto, e dall'altra la Francia che concede la legione d'onore al presidente egiziano. Queste incoerenze comunitarie, che possono coesistere anche all'interno di uno stesso Stato membro, perseguono interessi diversi che non vengono allineati anticipatamente tra gli Stati membri. Inoltre, con l'allontanamento di Washington dal Medio Oriente e dal Mediterraneo, una visione comune tra gli Stati è ancora più necessaria, per non lasciare che ad avere ancor più influenza siano la Russia o la Turchia anche davanti alle coste italiane. Essendo che la Libia e la Siria sono paesi di passaggio, relativamente alla Libia, e di origine, per quanto riguarda la Siria, di milioni di migranti, il non intervento in questi Stati se non in campo umanitario non ha senso, se poi le conseguenze vengono riprese quanto si tratta di immigrazione.

Figura 30: Alleanze e divisioni nel Medio Oriente nel 2020 in ottica iraniana



Fonte: ISPI

Quali potrebbero essere quindi dei punti di partenza per una politica estera più efficace, al netto di maggiori competenze in questo tema (direzione che al momento non sembra piacere da parte degli Stati membri)? Innanzitutto, proprio per evitare che azioni di più Stati vadano a collidere tra loro e a complicare i rapporti già esistenti, essenziale è costruire un'iniziativa diplomatica comunitaria verso questi Stati, in modo che, se almeno non vi siano direzioni comuni da intraprendere, vi sia maggiore dialogo all'interno dell'Unione per conoscere anticipatamente le azioni dei partner.

In secondo luogo, come dimostrato con la Russia, l'Unione può imporre sanzioni pesanti ed economicamente rilevanti verso i Paesi esteri. Essendo questi paesi meno influenti ed autonomi della Russia, le sanzioni europee avrebbero maggiori danni economici. Per questo motivo, nei pochi casi in cui gli Stati trovano parere unanime (ad esempio nella questione palestinese o nella repressione delle minoranze), questi strumenti economici dovrebbero essere usati, per ridurre la repressione dei diritti umani in questi territori. L'economia, strumento principale per la politica estera, si è dimostrata efficace anche in altri contesti: ad esempio attraverso l'accordo iraniano sul nucleare da cui Washington si è poi tirata indietro imponendo nuove sanzioni, e se l'Ue avesse seguito il partner atlantico, l'instabilità nella regione sarebbe aumentata, invece l'accordo è rimasto in vigore, con effetti economici più deboli senza l'alleanza americana, ma pur sempre un incentivo per l'Iran a mantenerlo ancora vigente.

Un terzo punto rileva il sostegno del ruolo della società civile, che si è dimostrata determinante in quei paesi del Medio Oriente attraverso una Primavera araba che sembra non aver mai fine, chiedendo ancora ai propri governi riforme economiche e politiche per una qualità migliore di vita. Il sostegno ad associazioni di pace ed alle ONG è imprescindibile per l'Unione, sottolineando, durante i numerosi vertici bilaterali che vengono fatti, ai vari leader che il sostegno a questi attori non viene fatto per minare le fondamenta dello Stato, ma per costruire un Paese migliore. Molto spesso infatti alcuni governi sono troppo incentrati sulla loro influenza politica nella regione, piuttosto che al benessere dei cittadini, e vedono in queste associazioni un avversario, piuttosto che un partner. Ribadire invece come la stabilizzazione di un Paese, cioè ciò che da oltre un secolo è il desiderio più sperato dalla popolazione, sia frutto di una collaborazione tra imprese, governi e società civile, e non come un'azione unilaterale.

A livello internazionale, l'Ue dovrebbe porre i propri interessi alla base di tavoli con le potenze sia regionali che internazionali. Sicuramente questa avrebbe molta più influenza se appoggiata dagli Usa, ma in alcune questioni le due parti non convergono, come nel sostegno all'Autorità palestinese o sull'interventismo militare. Inoltre, mentre gli Usa hanno una chiara politica sui paesi del Golfo, che si basa su accordi commerciali, stabilizzazione delle relazioni con Israele e riforme politiche, i Paesi dell'Unione hanno sporadiche relazioni con questi paesi se non attraverso le imprese o il mercato energetico. Con la presidenza Biden gli interessi strategici americani nella regione non cambieranno rispetto alla presidenza Trump, cambieranno solo gli approcci usati per raggiungerli, come una maggiore convergenza con gli alleati europei ed un minor utilizzo di strumenti unilaterali come le sanzioni. Attualmente il livello della tensione nella regione è così alto che una guerra potrebbe scoppiare inavvertitamente, a causa di errori di calcolo, una cattiva comunicazione o previsioni errate. Per questo è necessario stemperare le tensioni e agevolare meccanismi di concertazioni, per offrire maggiori strumenti di dialogo in caso di controversie, in maniera che sia favorevole per entrambi i blocchi: da una parte le monarchie del Golfo e Israele, che allevino il senso di minaccia perenne e insicurezza, e dall'altra Teheran, che, sostenuta dalla Russia, sta aumentando notevolmente le proprie capacità militari, potendole invece garantire che una collaborazione con le altre potenze non sia impossibile. In questo contesto, la diplomazia è essenziale, ed il ruolo dell'Unione, che potrebbe fungere da mediatore essendo gli Usa un attore compromesso, potrebbe aumentare il suo peso internazionale ed un maggior riconoscimento diplomatico, essendo il primo partner di alcuni di questi attori, in primis Israele e il popolo palestinese. L'Unione ne ha gli strumenti e le capacità diplomatiche, è sufficiente raccogliere il coraggio politico per imprimere un cambiamento positivo attraverso la propria influenza nella regione.

4.2.2 La sfida africana: Unione africana e migranti

L'Africa è il continente che storicamente ha più avuto relazioni con l'Europa, che ne ha anche subito le ambizioni imperialiste, lo sfruttamento di risorse e il rapimento di milioni di persone. Questo ha portato ad un forte sentimento di mutuo aiuto, misto a enorme diffidenza. L'Europa ha bisogno delle risorse africane e della sua popolazione, che rappresenta la popolazione che crescerà maggiormente nel futuro e i cui mercati sono quelli

che crescono più velocemente, e tuttavia essere europei in Africa non è facile, e si è carichi di quei significati colonialisti, dietro ai quali si nasconde sempre la ricerca in primis del proprio benessere. L'Africa ha ancor più bisogno delle risorse europee, dei suoi aiuti allo sviluppo, e soprattutto di un continente che è riuscito ad unirsi dopo secoli di guerre a cui guardare come aspirazione, verso maggiori libertà sociali, politiche e soprattutto come benessere economico, ma essere di origine africana in Europa porta a maggiori discriminazioni, un'integrazione difficile e lunga decenni, e generalmente ad una vita più difficile.

Ma, se questo è il contesto di base, ogni paese europeo ed ogni paese africano hanno la propria concezione dell'altro, che considerare come uguale a tutte le altre è errato, e perciò quanto scritto sopra ha sicuramente significati diversi tra Eritrea, Belgio, Irlanda, Ungheria, Namibia e Senegal.

Nella storia recente, dal dopoguerra, da cui molti Stati hanno conquistato la loro indipendenza, alla caduta del Muro di Berlino, l'Africa ha conosciuto una certa solitudine geopolitica, cercando di staccarsi dal loro passato coloniale. L'Unione Europea era impegnata nelle politiche di convergenza che hanno portato agli accordi di Maastricht e alla riscoperta dell'Europa dell'est. In quegli anni l'Africa è da sola, con un alto debito pubblico, economie fragili e basate principalmente sullo sfruttamento delle risorse naturali (il cui prezzo è tra l'altro sceso molto), altissima povertà, pochi investimenti infrastrutturali, siccità, pandemia di Aids e conflitti sanguinosissimi principalmente etnici come il genocidio del Ruanda, mentre si scopriva quanto era difficile avere uno Stato solido e basato sulla democrazia. Dagli anni 2000 in Africa giungono i primi Stati investitori, i BRICS: Brasile, Russia, India, Cina, Sud Africa, ma anche attori medio orientali come gli Stati del Golfo, Israele e la Turchia. Con i maggiori investimenti esteri, gli Stati africani cominciano a dotarsi di nuove modalità di sviluppo, che fanno "risvegliare" agli occhi dell'Europa il continente africano e le sue opportunità per essere presente nel futuro del continente che ha più prospettive di crescita nel prossimo secolo.

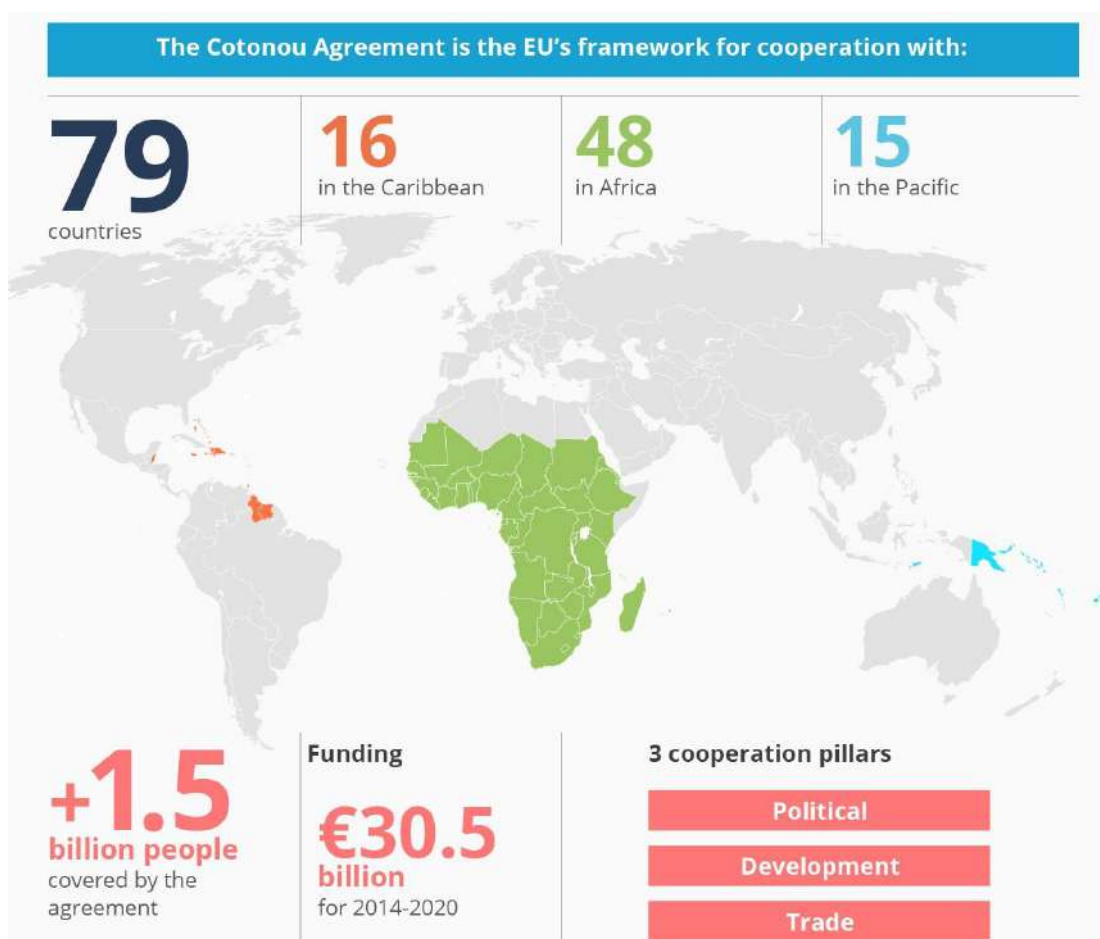
L'Africa è divenuta, con i recenti accordi dell'Unione Africana, un enorme mercato di libero scambio, sulla falsariga dell'Europa ai suoi primi passi, con una popolazione di 1 miliardo e 200 milioni di persone. Una popolazione giovane, che diverrà di 2 miliardi e 500 mila nel 2050 e il doppio nel 2100. Potrebbe sembrare paradossale, ma l'Europa del futuro ha bisogno dell'Africa per maggior commercio, cultura, investimenti, manodopera, turismo, e così via. L'Europa deve velocemente ritrovare il suo posto come interlocutore principale dell'Africa per la creazione di quello spazio euro/africano assai utile all'una e all'altra. L'Europa dallo sviluppo consolidato, con livelli di coesione territoriale e di welfare importanti, resta un modello da guardare con interesse da parte di paesi africani che crescono senza inclusione sociale e con costi ambientali rilevanti, desiderosi di attuare un'Unione africana simile a quella europea.

L'UE si adopera attivamente per promuovere la pace e la sicurezza in Africa e intrattiene con l'Unione africana dialoghi politici su diversi aspetti, anche nell'ambito della democrazia e dei diritti umani, e negli ultimi anni sulla migrazione. Il Fondo europeo di sviluppo (FES) resta il canale principale della cooperazione allo sviluppo per l'UE in Africa, e le relazioni

tra le parti sono regolate da due documenti: l'accordo di Cotonou e la strategia congiunta Africa-Ue.

L'accordo di Cotonou è stato siglato con i 79 paesi del gruppo Africa, Caraibi e Pacifico. Questi paesi beneficiano del libero accesso della quasi totalità dei prodotti del mercato europeo, e attraverso questa integrazione nell'economia mondiale si punta ad estirpare la povertà in questi paesi. In questi paesi viene richiamato l'impegno e la responsabilità relative al dialogo politico, ai diritti umani, alla democrazia e ad una buona governance. Questo accordo, firmato nel 2000, è stato rivisto nel 2005 e nel 2010, nel 2013 invece il Parlamento europeo ne ha contestato la mancanza di una clausola sulla non discriminazione basata sull'orientamento sessuale. Nel partenariato per la revisione dell'accordo, che nel 2021 dovrebbe trovare una nuova forma o revisione, sono stati inseriti i rappresentanti della società civile dei paesi in via di sviluppo. Inoltre, l'Unione Africana, che dopo si analizzerà nel dettaglio, ha richiesto di poter raggiungere una negoziazione diretta con l'Ue al di fuori del quadro ACP-Ue.

Figura 31: I paesi facenti parte dell'accordo di Cotonou



Fonte: Sito del Consiglio dell'Ue

La strategia congiunta Africa-Ue comprende invece tutti i 54 stati africani, ed è stata adottata nel dicembre 2007 con l'obiettivo di portare le relazioni dei due continenti verso un partenariato strategico rafforzato basato su una cooperazione a tutti i livelli. I suoi obiettivi sono:

- spingersi oltre la cooperazione allo sviluppo, instaurando relazioni tra l'Africa e l'UE nell'ambito di questioni politiche di interesse comune;
- superare le questioni prettamente africane, affrontando in maniera efficace le sfide globali come la migrazione, i cambiamenti climatici, la pace e la sicurezza;
- sostenere le aspirazioni dell'Africa volte a promuovere una risposta transregionale e continentale a tali importanti sfide;
- adoperarsi a favore di un partenariato incentrato sulle persone, provvedendo a rafforzare la partecipazione dei cittadini africani ed europei.

Nel vertice 2017 i leader dei paesi europei e africani hanno adottato una dichiarazione congiunta sulle priorità comuni di un eventuale partenariato: opportunità economiche per i giovani (il 60% della popolazione africana ha un'età inferiore ai 25 anni), pace e sicurezza, mobilità e migrazione, cooperazione e governance. La Commissione europea e il rispettivo organo per l'Unione africana hanno, congiuntamente alle altre istituzioni comunitarie, pubblicato nel marzo 2020 la Strategia globale verso l'Africa, basata su 5 partenariati settoriali: transizione verde e accesso all'energia; trasformazione digitale; crescita e occupazione sostenibili; pace e governance; migrazione e mobilità.

Oltre alla Strategia e all'accordo, l'intervento comunitario in Africa riguarda la cooperazione allo sviluppo, che è composta da diversi strumenti finanziari, di cui il più importante è il FES, dalla dotazione di 29 miliardi di euro, suddivisi in: 24,3 miliardi per i programmi di cooperazione nazionale e regionali, 3,6 per la cooperazione intra-ACP e 1,1 miliardi di euro per il Fondo investimenti gestito dalla BEI.

Il primo partner commerciale dell'Africa però non è l'Europa. È la Cina, che con le sue multinazionali ha creato piani di investimenti da stanziamenti con centinaia di miliardi di dollari in cambio dello sfruttamento delle risorse naturali. Gli interessi cinesi in Africa si basano su vantaggi reciproci, attraverso lo sviluppo infrastrutturale del commercio, senza alcuna intenzione di interferire negli affari di politica interna tra i due continenti. Quest'ultima affermazione è ciò che piace sia a Pechino, che per ogni dialogo occidentale vi sono delle dichiarazioni relative ai diritti umani ma non con l'Africa, sia ai dirigenti africani, che non sono spinti a garantire i diritti umani, sociali, il rispetto della legge ed una democratizzazione. Per rilanciare gli investimenti, partiti nel 2000 con il Forum on China-Africa Cooperation⁸⁹ e poi fermatosi dopo la crisi economica che ha colpito l'Occidente, Xi Jinping ha ideato il legame tra la Nuova via della Seta e il continente africano, attraverso la costruzione di una decina di porti, autostrade, linee ferroviarie ad alta velocità, reti elettriche, e così via. Inoltre, questa espansione cinese sta trascendendo il punto di vista economico, cominciando ad affermarsi anche sul piano militare e strategico, con una prima base navale a Gibuti, tanto da far parlare di un nuovo "colonialismo cinese". Infatti, già all'interno dell'Onu, una nuova diplomazia ha permesso, con i voti africani, di bloccare l'adesione Taiwan all'OMS oppure a bocciare la proposta di condanna della Cina per

⁸⁹ Il Forum è basato su 5 principi fondamentali: rispetto reciproco della sovranità e dell'integrità territoriale; patto di non aggressione; non ingerenza negli affari interni; coesistenza pacifica; uguaglianza e reciproco vantaggio.

violazione dei diritti umani presso la relativa Commissione Onu, o ancora l'assegnazione delle Olimpiadi del 2008 e dell'Expo 2010 alla Cina.

Tuttavia, negli anni sempre più gli Stati africani hanno sviluppato debiti per miliardi di dollari verso la Cina, portando l'impero asiatico ad essere in una posizione di comando nelle relazioni con questi paesi. Il debito africano nei confronti della Cina sta crescendo talmente tanto da porre in dubbio che possa essere ripianato. L'influenza e la grande potenza cinese però le permette di guadagnare consenso attraverso la riduzione o proroga del debito, come accaduto durante la pandemia da Covid-19 nel 2020.

Infine, è da considerare che l'attenzione cinese verso l'Africa non si scontra con gli interessi europei, tanto da far auspicare un'alleanza triangolare Africa-Europa-Cina. Gli interessi dei paesi africani verso Cina ed Europa non sono sovrapposti: la prima è fortemente concentrata su investimenti infrastrutturali in cambio dei quali si approvvigiona di materie prime essenziali per lo sviluppo dell'economia cinese (e mutuo aiuto nelle organizzazioni internazionali), mentre l'Europa può offrire un campo di cooperazione più largo, dalla promozione delle PMI a investimenti ambientali e tecnologici, dalle politiche di formazione ai sistemi di welfare, fino a riforme per amministrazioni pubbliche efficienti e istituzioni politiche democratiche. Gli spazi per un'alleanza triangolare ci sono, bisognerà vedere fino a quando lo scontro tra Cina-Ue si protrarrà fino a contendersi il territorio africano. Ma questa volta, l'Africa ha voce in capitolo.

L'Unione Africana è un progetto nato dal 2002 prendendo come modello l'Unione europea, comprende tutti i 54 stati del continente ed è un accordo per la facilitazione degli scambi e per la promozione dello sviluppo tra i paesi africani. In pratica questo accordo consiste nell'abolizione delle barriere doganali interne, la definizione di standard sui criteri d'origine delle merci, l'unificazione di normative, ma soprattutto dimostra una grande iniziativa di natura politica. Al contempo sono stati avviati 2 progetti continentali: un passaporto unico per tutti i cittadini africani e la condivisione di una valuta unica tra i 15 paesi dell'Africa occidentale prendendo esempio dal franco CFA e dall'Euro, chiamata Eco. Tuttavia questi progetti sono stati solo discussi, anche perché vi sono grossi dubbi in termini di migrazioni interne, relativo al primo progetto, e di criteri economici da rispettare simili a quelli dell'introduzione dell'euro, criteri troppo stretti per le deboli economie africane. Nel 2019 inoltre è stato firmato un accordo per la costituzione di una zona di libero scambio continentale africana (Afcfta, African Continental Free Trade Area), firmato da tutti i paesi eccetto l'Eritrea, entrata in vigore il 1° gennaio 2021 per la pandemia di Covid-19, ma che per essere attuata ci vorranno ancora degli anni, come insegna l'Unione europea. L'Afcfta è non solo un accordo di libero scambio, ma un'opportunità per accelerare l'integrazione e i processi di modernizzazione e industrializzazione dei paesi africani, aiutando a creare nuove catene di valore transfrontaliere, incoraggiare gli investimenti esteri e ridurre la dipendenza dalle importazioni, isolando meglio l'economia africana da future crisi mondiali, oltre che far uscire milioni di persone dalla povertà ed aumentare il reddito pro-capite. Secondo il rapporto della Banca mondiale sull'Afcfta, se attuato integralmente, esso potrebbe aumentare il reddito continentale del 7% ovvero di 450 miliardi di dollari (150 miliardi dalla liberalizzazione delle tariffe, 300 dalle misure di

facilitazione del commercio che riducono la burocrazia), accelerare la crescita dei salari per le donne e sollevare 30 milioni di persone dalla povertà estrema entro il 2035.

Cosa ci insegna la nascita di questa Unione a noi europei? Innanzitutto, che bisogna cambiare maniera di guardare al continente africano, come il continente che si svilupperà di più in questo secolo in termini economici e demografici, e che si deve guardare a questo continente non solo come un'opportunità dall'alto, ma come uno scambio di risorse tra i due continenti, e la cancellazione del summit Ue-Ua nel dicembre 2020 a causa della scarsa consultazione dei paesi africani significa molto in questi termini. Una questione strategica fondamentale quanto banale è capire cosa chiedono le nazioni africane, e non cosa si crede che abbiano bisogno. Ad esempio, l'integrazione tra l'Africa settentrionale e l'Africa subsahariana, in vista di un mercato unico continentale, oppure nuovi spazi urbani e digitali.

In secondo luogo, che l'Unione europea non è un progetto fallimentare. L'istituzione di una zona di libero scambio è indice di una classe politica africana lungimirante, che vede la cooperazione economica e politica tra paesi come mezzo per lo sviluppo e per la prevenzione di conflitti interni, copia dell'originale modello sovranazionale dell'Ue (tanto che anche le istituzioni portano lo stesso nome), nonostante sia imperfetta e con molte critiche, venendo ripresa da ben 54 stati. La nascita dell'Ue, dell'Ua e anche del Mercosur, che riprende alcuni elementi dell'Ue, con sempre più prerogative politiche e competenze, senza schiacciare identità culturali e storiche dei paesi membri, dando potere anche ai piccoli stati di esprimere la loro voce e cercando di ridurre la loro dipendenza dalla Cina e dalle altre potenze estere, è la giusta direzione, a discapito di chi vede in queste unioni un pericolo per le nazioni.

In terzo luogo, che il processo di coesione ed integrazione europea, messo a dura prova dalle crisi economica, finanziaria, migratoria, istituzionale e ora epidemiologica, non deve fermarsi, angosciato da scadenze elettorali ravvicinate, ma deve, dopo la fase di stallo della Conferenza sul futuro dell'Europa, riprendere verso la direzione presa.

Infine, come le due entità sovranazionali dovranno collaborare ed interfacciarsi tra di loro. L'integrazione africana, sicuramente già influenzata dalla storia dell'Ue, dovrà trovare una maniera per non trovarsi nelle stesse difficoltà, adottando meccanismi preventivi (ad esempio, senza voti all'unanimità). Poi, proprio la consapevolezza di dover fare i conti con le sfide globali, ed in particolare modo con l'Africa e il suo futuro, dovrebbe essere la ragione di restituire senso all'Ue, e di costruire un destino comune con l'Ua. Roberto Ridolfi, ambasciatore Ue in Africa e nel Pacifico, e direttore della Commissione europea per la crescita e lo sviluppo sostenibile, così scrive sul sito del CeSPI: *“Tradizionalmente l'Europa si è relazionata al continente africano tenendo separati il rapporto con il Mediterraneo dal rapporto con l'Africa subsahariana. La barriera del Sahara giustificava quell'approccio che oggi non appare più fondato. Basterebbe pensare a come le migrazioni hanno di fatto abbattuto la barriera del Sahara, al prezzo di molte vite umane. Sempre di più Africa, Mediterraneo e Europa devono essere considerati un grande unico Macrocontinente Verticale promuovendo politiche integrate e progetti comuni. I vertici Unione Europea-Unione Africana sono stati un primo strumento in questa direzione. Gli accordi commerciali preferenziali tra UE e paesi africani sono un altro ponte significativo. La rinegoziazione degli accordi di Cotonou offre un'altra occasione per mettere in campo progetti comuni di sviluppo. L'estensione delle competenze della*

BERD⁹⁰ all'area mediterranea rappresenta un'importante leva per finanziare progetti di integrazione regionale sulle infrastrutture, sulla digitalizzazione, sull'acqua e le risorse energetiche. Il fenomeno migratorio potrà essere gestito in modo assai più efficace se sarà affidato non solo ai rapporti bilaterali tra singoli Stati ma a un Migration Compact euro-africano. In questa chiave l'Unione Europea può essere un partner decisivo per favorire progetti di cooperazione continentale o regionali, della cui assenza oggi l'Africa soffre. Così come con la CECA l'Europa mise insieme acciaio e carbone facendone uno dei pilastri della costruzione europea, perché non immaginare forme di cooperazione regionale o subregionale per l'uso delle acque e lo sviluppo delle energie rinnovabili? Così come l'Ue si è dotata di un piano di corridoi paneuropei di mobilità perché non immaginare anche in Africa un programma di collegamenti viari e ferroviari di scala regionale e continentale. E analoghi progetti di vasta scala potrebbero essere elaborati per la digitalizzazione e le reti di comunicazione.”

L'Ue e l'Ua possono lavorare in un prossimo futuro sulle divergenze e sulle similitudini, creando una verticale politica, sociale, economica che parte da entrambi i lati congiungendo i popoli europei e africani passando per il Mare nostrum che stando in mezzo ci unisce. In questa collaborazione, gli europei dovranno evitare divisioni interne. In passato, la concorrenza degli interessi nazionali ha indebolito una politica estera coerente dell'UE in Africa, e scontrarsi per l'influenza economica e politica potrebbe minare gravemente la credibilità e l'efficacia delle politiche comunitarie. La più grande minaccia alle ambizioni geopolitiche dell'UE in Africa non deve essere l'auto-concorrenza.

Indiscutibilmente, uno dei primi temi che saranno da toccare è la grande emigrazione di giovani che partono dall'Africa verso l'Europa.

Rispetto al 2014, come già visto all'inizio del secondo capitolo, l'arrivo di immigrati in Europa tramite la rotta balcanica via terra, del Mediterraneo occidentale attraverso le enclave spagnole di Ceuta e Melilla e quella del Mediterraneo centrale verso Malta e Italia, è diminuito. Fino ad allora l'Unione bramava ad una politica comune in materia di asilo e immigrazione attraverso molte direttive all'inizio degli anni Duemila, garantendo diritti ai migranti, istituendo la protezione sussidiaria, riconoscendo la protezione internazionale, limitando le espulsioni, norme minime di integrazione, il ricongiungimento familiare, fino a quelle del 2013 sull'accoglienza, le qualifiche di protezione e le procedure di riconoscimento. Dalla ripresa della crisi economica, quindi dal 2014 in poi, l'Unione si fece molto più attenta alle pulsioni interne che all'attuazione delle ambizioni umanitarie, e gli Stati nazionali cominciarono ad essere più egoisti, a chiudere i confini, costruire muri, a fare azioni che si scontrano con quei principi di solidarietà europea che ancora vengono ripresi dalle istituzioni comunitarie, ma poco applicate tra gli Stati. La ricollocazione dei migranti, la riforma del Regolamento di Dublino, l'imposizione di sanzioni, queste sono alcune misure su cui la solidarietà ha mancato, e non sono state fatte, lasciando la Grecia e l'Italia con il peso di centinaia di migliaia di richiedenti asilo da affrontare, due Paesi che hanno già difficoltà economiche, e in Europa il tema degli immigrati divenne un conflitto tra partiti, talvolta usati come capro espiatorio. Inoltre, vennero attuate delle politiche di asilo molto intimidatorie, e lesive dei diritti umani, come la reclusione di decine di migliaia di bambini all'interno dei campi dei rifugiati, sia all'interno che all'esterno dello spazio Ue (ad esempio in Turchia, nell'isola francese Mayotte situata a Nord del Madagascar, ma anche in Grecia e

⁹⁰ La Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo

Polonia), ricevendo violenze, assistenza medica e legale insufficiente (Minor migrants: Detained In Europe's prisons, Investigate Europe). Nel Consiglio europeo del giugno 2018 si afferma che la redistribuzione debba avvenire solo su base volontaria, quindi eliminando il carattere dell'obbligatorietà, ed affermando che il Regolamento di Dublino si possa riformare solo tramite un consenso, cioè tramite unanimità, cosa che sarà praticamente impossibile nel breve termine. Insomma, la Commissione ha progressivamente perso potere, a favore degli Stati membri.

Le recenti sentenze della Corte di Giustizia dell'Ue sul trattamento dei richiedenti asilo dell'Ungheria e sul mancato rispetto della normativa europea sui migranti hanno sottolineato come sia necessaria una vera politica europea della migrazione, con una tutela europea dei diritti e una gestione centralizzata delle domande di asilo per avere politiche uniformi e coerenti con il diritto europeo e i principi e i valori su cui l'Unione si basa. Una nuova politica migratoria è possibile, e l'apertura della Germania a più di un milione di rifugiati siriani ne è l'esempio, riuscendo ad integrare la maggior parte di essi nel mondo del lavoro, la quasi totalità dei bambini sono inseriti nel sistema scolastico, ed il tasso di criminalità non si è alzato. I costi dell'integrazione stanno per essere ripagati dalle tasse pagate da questi lavoratori, e nel breve termine questi rifugiati aiuteranno a ridurre l'invecchiamento demografico, e gli aspetti negativi di questa decisione si concentrano sul fatto che le qualifiche lavorative dei rifugiati non vengono pagati, la scarsa occupazione femminile e la non integrazione di quelle persone a cui lo Stato tedesco non ha riconosciuto lo status di rifugiato (*Cinque anni fa la Germania accolse un milione di rifugiati. Com'è andata?*, Il Post).

Il 24 novembre 2020 la Commissione europea ha proposto un nuovo Piano d'azione dell'Ue per l'integrazione e l'inclusione di coloro che, pur non essendo nati sul territorio di uno Stato dell'Unione, vi risiedono regolarmente (quindi i migranti regolari, che costituiscono l'8% della popolazione comunitaria e sono 34 milioni. Il documento non contiene norme obbligatorie, ma solo proposte e raccomandazioni in vista di un coordinamento delle politiche dei singoli Stati membri, e quindi non risulta vincolante. Essa è basata su 4 obiettivi settoriali, con fondi appositamente dedicati:

1. la promozione dell'apprendimento linguistico e l'agevolazione del riconoscimento dei titoli di studio;
2. una migliore offerta di opportunità di impiego, anche attraverso il riconoscimento delle qualifiche professionali;
3. una politica sanitaria attenta ai bisogni specifici di queste persone, supportata da strategie informative adeguate, specie per le donne;
4. la promozione di politiche abitative per favorire l'accesso alla casa da parte dei ceti meno abbienti.

Questi obiettivi dovranno essere raggiunti attraverso partenariati pubblico-privati interessati all'integrazione degli immigrati regolari. Il Piano invece non fa nessun riferimento degli immigrati irregolari, che anche se non riconosciuti legalmente, è giusto che l'Ue pensi ad una linea d'azione anche per questi. La vera preoccupazione però è il carattere non

vincolante delle linee guida, poiché la maggior parte dei settori politici coinvolti (sanità, istruzione, alloggi, mondo del lavoro) sono di competenza dei governi nazionali.

Il Piano fa parte del Patto sulle migrazioni presentato a settembre dalla Commissione, per introdurre un meccanismo di condivisione degli oneri sulla redistribuzione dei migranti tra gli Stati membri. Tale meccanismo sarà basato sul fatto che gli Stati membri avranno tre opzioni, cercando un equilibrio tra solidarietà e responsabilità: accettare i richiedenti asilo previsti dalle quote di ricollocamento, rimpatriare i non aventi diritto o offrire assistenza finanziaria agli Stati di primo accesso (come Italia, Malta e Grecia). Oltre a queste opzioni, il Patto prevede accordi con i paesi di origine e di transito, lo screening pre-ingresso alla frontiera rapido e obbligatorio per il riconoscimento dell'identità e controlli sanitari, rimpatrio rapido per i richiedenti respinti. Il Patto dovrà essere approvato nel 2021 dagli Stati membri in sede di Consiglio europeo e dal PE.

È da premiare la decisione della Commissione von der Leyen di affrontare l'impasse creatosi nell'ultimo decennio, ma molte voci sottolineano che, principalmente per il carattere non vincolante di molti interventi, questo sforzo risulti inefficace. Inoltre, alcune ONG, nonostante lodino l'impegno preso dalla Commissione, sottolineano come non siano stati affrontati alcuni temi critici del flusso migratorio: il finanziamento di enti nei paesi di transito che ledono i diritti umani, come la guardia costiera libica, l'ampliamento di canali di migrazione legale, i grandi centri di accoglienza e gli hotspot per l'identificazione dei migranti che in realtà si trasformano in centri di detenzione oltre il limite di tempo consentito che causano conflitti all'interno dei centri, scarsa assistenza medica ed una integrazione più difficile (anzi, per rispettare le procedure introdotte di pre-screening degli immigrati, l'Italia dovrebbe moltiplicare la capienza di questi hotspot di 7 volte), le denunce di azioni di respingimento illegittimo di imbarcazioni di migranti verso la Libia da parte dell'agenzia Frontex. Ad esempio, Oxfam ha dichiarato come *“per raggiungere un consenso, la Commissione ha ceduto alle pressioni dei governi europei il cui unico obiettivo è ridurre il numero di beneficiari di protezione internazionale nel continente”* (EU migration and asylum pact: in search of consensus, Commission bows to anti-migration governments, Oxfam 23/09/2020). La Dichiarazione di Roma, un documento sottoscritto da 43 associazioni di tutta Europa che si occupano di accoglienza, denuncia le criticità di questo intervento, sottolineando come il Patto sia *“chiaramente orientato verso i rimpatri, alla prevenzione degli arrivi e alla difesa delle frontiere europee”*, e propone delle alternative: *“Un Patto europeo sulla migrazione e l'asilo non può ignorare le cause e le conseguenze della crescente mobilità delle popolazioni nel mondo, aggravate dalla pandemia attuale. In tal senso, il nuovo Patto dovrebbe preoccuparsi delle modalità di ingresso sul territorio, dell'accoglienza di queste popolazioni in Europa e dei loro diritti, invece di dare priorità alla prevenzione degli arrivi e all'organizzazione dei loro ritorni o del loro respingimento. Piuttosto, quando si tratta di relazioni con i paesi terzi di origine o di transito, si dovrebbe dare priorità ad azioni che tendono a migliorare le condizioni dei rifugiati e dei migranti, invece di cercare di esternalizzare i doveri dell'asilo a questi paesi. [...] Le procedure previste sia per l'ingresso che per l'asilo sono, inoltre, lontane dal rispetto dei diritti e della dignità delle persone: per i richiedenti asilo, il diritto ad un esame individuale della loro domanda, invece di un orientamento sulla base di criteri forfetari come l'appartenenza ad una determinata nazionalità; il diritto di visita, il diritto di ricevere adeguate informazioni e consigli da parte di esperti indipendenti prima e durante la procedura amministrativa; il diritto effettivo all'assistenza e al ricorso; la possibilità per qualsiasi richiedente, la cui domanda di asilo sia stata respinta, di ottenere su un'altra base un permesso di*

soggiorno; per i migranti che non sono stati ammessi: la dignità delle procedure di ritorno. Il monitoraggio del rispetto dei diritti fondamentali è molto necessario. Riteniamo che esso debba essere svolto in modo indipendente, da rappresentanti qualificati di organizzazioni per la difesa dei diritti umani.” Il documento continua criticando come le forme di solidarietà tra Stati siano volontarie e facoltative, e quindi non saranno eseguite (se non hanno funzionato in precedenza, non vi sono motivi per cui dovrebbero essere seguite ora), e suggerendo l'utilizzo di corridoi umanitari, una accoglienza basata sul fabbisogno di manodopera in settori specifici per gli Stati membri, una armonizzazione tra gli Stati membri delle condizioni di accoglienza e dei tassi di riconoscimento, la scarsa informazione sulle politiche di integrazione sia tra i cittadini che per i rifugiati, nonostante queste politiche sono l'ago della bilancia che condizionano il merito dell'intera catena dell'accoglienza, la non considerazione del ruolo crescente delle città nel sistema di accoglienza e integrazione dei migranti.

In conclusione, con il nuovo Patto la Commissione ha fatto un primo passo verso la responsabilità degli Stati (se verrà accettato così com'è), ma non abbastanza per dirsi promotrice dei diritti umani e della solidarietà verso i cittadini dei paesi terzi. La gestione delle correnti migratorie che dall'Africa investono l'Europa è un tema sensibile che influenza e condiziona le relazioni tra i due continenti. Le dinamiche demografiche ci consegnano uno scenario chiaro: la popolazione africana è composta oggi da 1 miliardo e 300 milioni di abitanti, che saranno il doppio nel 2050, tra cui la terza nazione più popolosa al mondo, dopo Cina e India, la Nigeria. Si può ben dire che il destino dell'Africa sarà la sfida del XXI secolo, e ciò che succederà in Africa determinerà molto dei destini del mondo, soprattutto per l'Europa che, per prossimità territoriale e relazioni economiche e politiche, è direttamente investita da ciò che in Africa accadrà. Il destino dell'Europa, che invece vedrà un calo di popolazione ed un calo economico significativo, e dell'Africa non può dipendere esclusivamente dalla sua politica migratoria restrittiva. È necessaria una strategia europea per uno sviluppo del continente africano che consenta a chi nasce e vive in Africa di ritrovare le condizioni e opportunità di vita dignitose ed una strategia dei flussi migratori non affidata all'emergenza, né soltanto alla gestione dei profughi di teatri di guerra, poiché l'Europa necessita di immigrati.

Qualsiasi politica estera, come la gestione dei flussi migratori e la relazione con il continente africano, per essere praticabile richiede un contesto di stabilità e sicurezza. Le politiche di investimento e di sviluppo sono quasi inutili se prima non si adotta una politica efficace per risolvere i principali conflitti ancora presenti: lo Yemen, la Libia, le nuove tensioni nel Corno d'Africa, la guerra civile in Siria, l'enorme crisi economica in Libano, e molte altre ci sono e altre ci saranno, come le rivendicazioni territoriali nel Sahara occidentale. Un contesto di stabilità è una condizione imprescindibile per implementare strategie di sviluppo, e tale stabilità va ricercata tramite una cooperazione euro-africana attraverso la diplomazia, incontri, negoziati, azioni congiunte di peacekeeping, coinvolgimento dell'Onu. La stabilità, non intesa come assenza di conflitti ma come costruzione di uno Stato capace di superare le crisi, va invece costruita attraverso le basi della democrazia: maggiore efficacia delle istituzioni pubbliche, elezioni libere ed eque, amministrazioni pubbliche trasparenti ed imparziali, la formazione delle future classi dirigenti, il rispetto dei diritti umani. In questo contesto multireligioso del continente, che nella maggior parte dei casi ne ha aumentato le divisioni etniche, si rende poi determinante

sviluppare una laicità di stato ed il dialogo interreligioso, per combattere insieme gli estremismi e le persecuzioni.

L'Europa non è solo sinonimo di cooperazione, aiuto allo sviluppo e commercio, ma anche di sicurezza, rispetto dei diritti umani e una difesa comune, solo che in questi ultimi campi l'Ue è ancora da costruire.

4.2.3 Una difesa comune

Il fondamentalismo religioso, le ingerenze della Cina in Africa, la Russia che minaccia l'Est Europa, i potenziali conflitti che potrebbero nascere nei Balcani e nel Caucaso, sono questioni che fanno auspicare che l'Ue provveda ad una maggiore integrazione anche nella sicurezza interna ed esterna del continente, con progetti di difesa comune, tutela degli interessi strategici in collaborazione con la Nato, collaborazione tra forze di polizia, etc.

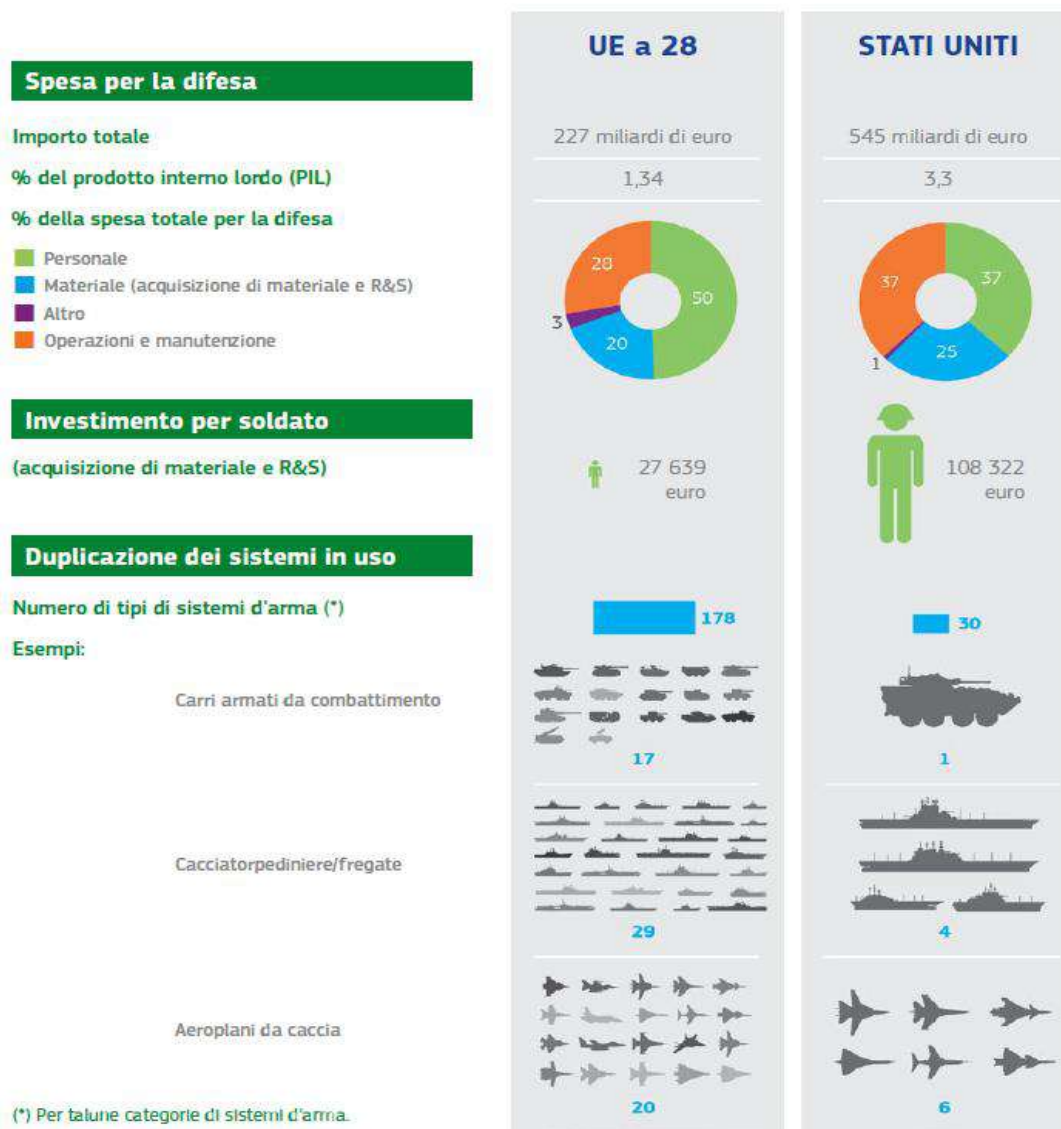
Jean-Claude Juncker, negli *Orientamenti politici per la Commissione europea* del 15 luglio 2014, sottolineava in questi termini l'esigenza di una difesa comune: *“Ritengo inoltre che l'Europa debba essere resa più forte in termini di sicurezza e di difesa. Certo, l'Europa ha principalmente un potere di persuasione, ma a lungo andare anche il potere di persuasione più forte ha bisogno di un minimo di capacità di difesa integrate”*.

Nonostante da settant'anni i paesi dell'Unione europea abbiano vissuto un periodo di pace e si goda oggi un'opportunità nella vita, che è la pace, che sembra senza precedenti se pensiamo ad altre parti del mondo, l'Unione deve far fronte a nuove sfide e minacce: la pace e la sicurezza non possono più esser date per scontate quando potenze mondiali e regionali corrono al riarmo, i terroristi colpiscono al cuore le città in Europa e nel mondo e gli attacchi informatici aumentano in modo esponenziale. Contemporaneamente, la sicurezza è diventata una delle maggiori preoccupazioni per i cittadini europei (e secondo l'Eurobarometro, all'incirca il 70% dei cittadini comunitari crede che la voce dell'Ue conta nel mondo, e che serve una politica di sicurezza e di difesa comune), ma lo sguardo verso l'Ue si è rivelato incostante, preferendo auspicare decisioni forti solo a livello nazionale. Tuttavia, solo tramite l'Ue gli Stati nazionali possono sperare di avere una chiara difesa dei propri territori fisici, e tramite la cooperazione con gli altri Stati si può ottenere il massimo valore aggiunto. In uno spazio in cui merci, servizi, capitali e persone circolano liberamente, la sicurezza non può essere suddivisa territorialmente né pienamente garantita dagli Stati membri unilateralmente.

Come visto in precedenza, la presidenza Trump ha fatto capire all'Europa che il sostegno americano non sarà scontato per sempre. Per procedere verso l'autonomia strategica dell'Europa è necessario spendere di più per la difesa, spendere meglio e insieme, sia per la Commissione europea che per la Nato. Oggi i mercati della difesa sono frammentati, con interoperabilità assente e spese che potrebbero essere evitate per circa 30 miliardi di euro. In un mondo connesso, controverso e complesso, gli Stati membri sono decisamente troppo piccoli per ottenere da soli risultati apprezzabili. Le potenze di scala continentale sono molto meglio attrezzate rispetto a Stati di piccole o medie dimensioni. Le economie di scala sono più che mai importanti per migliorare l'efficacia e l'efficienza. Per competere su

scala mondiale l'Europa dovrà mettere in comune e integrare il meglio delle sue capacità industriali e tecnologiche. Nella Figura 32, si può vedere la grande differenza presente tra l'Ue a 28 (con il Regno Unito quindi ancora considerato) e gli Stati Uniti d'America, principalmente per l'abnorme numero di sistemi d'armi.

Figura 32: Duplicazione nella spesa europea per la difesa



Fonte: Documento di riflessione sul futuro della difesa europea, 2017

Inoltre, un'integrazione della spesa comunitaria in questi campi permette di affrontare meglio le sfide innovative e tecnologiche a cui la Cina e gli Usa stanno già facendo fronte: i big data, la tecnologia cloud, intelligenza artificiale, droni, riconoscimento facciale, protezione dagli attacchi informatici e così via.

I progressi per realizzare una maggiore integrazione nella difesa, segnalati dal Documento di riflessione sul futuro della difesa europea, fatto dalla Commissione Juncker nel 2017 tra i vari documenti del libro bianco, sono:

- Maggiore cooperazione, nel totale rispetto dei diritti e delle Costituzioni dei Paesi membri. Solo con una cooperazione sistemica ed un'integrazione graduale nel settore della difesa è possibile una reale salvaguardia della sovranità nazionale di ciascuno Stato.
- Maggiore allineamento delle culture strategiche ed un'interpretazione comune sia delle minacce che delle risposte. Storicamente, la percezione delle minacce e delle maniere per affrontarle varia in base alla posizione geografica ed alla storia militare di ogni Paese. Trovandosi oggi davanti a sfide transnazionali con impatti continentali, la condivisione del processo decisionale e delle azioni da intraprendere attraverso un tavolo di discussione è necessaria.
- Assumere maggiore responsabilità, per la propria sicurezza, all'interno delle relazioni transatlantiche. 21 dei 27 Stati membri fanno parte della Nato, perciò per coloro che non intendono aderire è essenziale rafforzare non solo la difesa della Nato ma anche quella con i Paesi occidentali in senso bilaterale.
- Potenziare l'entità e l'efficienza della spesa per la difesa. La duplicazione delle iniziative intraprese separatamente da ciascuno Stato membro ha un impatto sull'interoperabilità dei rispettivi equipaggiamenti, così come può determinare una mancanza di preparazione e di reattività delle forze armate e lacune nelle capacità di difesa. Per questo la spesa, ancor prima di essere messa in comune, dovrebbe perlomeno essere coordinata tra le varie nazioni, dopodiché istituire un Fondo europeo per la difesa di ampie proporzioni per ridurre gli sprechi nazionali.
- Un mercato unico della difesa, in cui venga incoraggiata la concorrenza, l'accesso transfrontaliero delle industrie più piccole alla catena di approvvigionamento, la specializzazione, le economie di scala per i fornitori, l'ottimizzazione della capacità di produzione, l'abbassamento dei costi di produzione, la sicurezza dell'approvvigionamento, la ricerca nei settori critici, start-up anche nel settore della sicurezza.

In quest'ottica, la Commissione europea ha previsto tre tipi di scenari futuri per il 2025: la Cooperazione, la Condivisione, la difesa comune.

Figura 33: I tre tipi di scenari futuri di una politica di difesa e sicurezza comune

	<i>Principi</i>	<i>Azioni</i>	<i>Capacità</i>	<i>Efficienza</i>
Scenario a): Cooperazione nel settore della sicurezza e della difesa	L'UE integra gli sforzi degli Stati membri, la solidarietà rimane ad hoc e ogni Stato membro la interpreta come meglio crede	Missioni di sviluppo delle capacità, modeste operazioni di gestione delle crisi, maggiore scambio di dati di intelligence, sostegno dell'UE alla resilienza degli Stati membri. La cooperazione UE-NATO prosegue invariata.	Sviluppo di alcune tecnologie fondamentali a livello UE, ma difficoltà a mantenere capacità sull'intero spettro, uso limitato del Fondo europeo per la difesa.	Economie di scala al primo stadio.
Scenario b): Sicurezza e difesa condivise	L'UE si aggiunge agli Stati membri nello sforzo, la solidarietà operativa e finanziaria diventa la norma.	Gestione delle crisi, sviluppo delle capacità e collegamento fra protezione all'interno e all'esterno. Gli Stati membri monitorano la situazione e si assistono reciprocamente riguardo alle minacce informatiche e allo scambio di dati di intelligence, la guardia di frontiera e costiera europea protegge le frontiere esterne. UE e NATO si coordinano nell'intera gamma che spazia dalla sicurezza militare alla sicurezza cooperativa.	Finanziamento congiunto di capacità essenziali e acquisto in comune di capacità multinazionali con il sostegno del Fondo europeo per la difesa; pianificazione comune e sviluppo delle catene del valore.	Considerevoli economie di scala grazie al mercato della difesa a dimensione europea, condizioni di finanziamento favorevoli lungo l'intera catena di approvvigionamento della difesa.
Scenario c): Difesa e sicurezza comuni	Solidarietà e assistenza reciproca, difesa comune come previsto dal trattato.	Operazioni esecutive impegnative a guida UE; monitoraggio/valutazione delle minacce e pianificazione di contingenza svolti in comune. Sicurezza informatica a livello di UE; la guardia di frontiera e costiera europea fa affidamento su forze marittime permanenti e su mezzi d'intelligence europei, quali droni e satelliti, forza di protezione civile europea. In modo complementare alla NATO, la sicurezza e la difesa europee comuni aumentano la resilienza dell'Europa e proteggono l'Unione da varie forme di aggressione.	Finanziamento e acquisizione in comune di capacità con il sostegno del bilancio dell'UE. Indipendenza tecnologica.	Efficienza della spesa per la difesa grazie a maggiori economie di scala, specializzazione, condivisione di costosi mezzi militari e innovazione tecnologica finalizzata a ridurre i costi della difesa, attrezzandosi meglio ad affrontare la concorrenza internazionale.

Fonte: Documento di riflessione sul futuro della difesa europea, 2017

Prima di analizzare in sintesi i contenuti dei tre scenari, è giusto considerare che la Commissione europea in nessun caso ha previsto campi in cui una maggiore integrazione europea sia fermata o addirittura retrocessa. In ogni scenario e settore, l'integrazione europea avverrà.

Il primo scenario è incentrato sulla cooperazione fra gli Stati membri dell'Ue a 27 in maniera più frequente, su base volontaria in base all'emergere di nuove sfide, con flessibilità interpretativa sugli impegni presi. L'Unione avrà la possibilità, come ora, di dispiegare missioni civili e militari di scala ridotta, principalmente incentrate sullo sviluppo delle

capacità e rafforzamento dei sistemi di difesa dei paesi partner. Le missioni di più larga scala sarebbero invece affidate agli Stati membri in base ai loro interessi nazionali e all'accordo tra essi raggiunto. La cooperazione con la Nato continuerebbe, tuttavia alternando l'utilizzo di risorse Nato con quelle comunitarie senza integrarle tra di loro. Le minacce ibride tra politica interna ed esterna, come il terrorismo e gli attacchi informatici, resterebbero di competenza nazionale, con un maggior sostegno comunitario principalmente nella condivisione delle informazioni per aumentare la resilienza degli Stati membri. Ugualmente lo scambio di informazioni avverrebbe anche tra i servizi di sicurezza nazionali, per stabilire strategie nazionali più efficaci. L'Unione contribuirebbe direttamente a migliorare la resilienza delle infrastrutture critiche, delle catene di approvvigionamento e, in settori quali l'energia e lo spazio, della società in generale. La guardia di frontiera e costiera europea contribuirebbe al controllo e alla protezione delle frontiere esterne dell'UE. Lo sviluppo di determinate tecnologie critiche o di fattori logistici necessari per le operazioni militari avverrebbe insieme. A livello comunitario si istituirebbe un Fondo europeo per la difesa per sviluppare insieme capacità nuove e si creerebbe un programma Ue di ricerca nel settore della difesa. L'industria europea della difesa rimarrebbe tuttavia frammentata: per la maggior parte delle capacità di difesa, in particolare le piattaforme complesse, lo sviluppo e gli appalti resterebbero confinati alla dimensione nazionale; in genere, il lieve incremento della spesa per la difesa degli Stati membri non sarebbe destinato a spese collaborative; di conseguenza solo qualche paese dell'UE, o forse nessuno, manterrebbe forze armate sull'intero spettro. Poiché le attività dell'UE nel settore della sicurezza e della difesa continuerebbero a basarsi sui contributi volontari degli Stati membri, la cooperazione in settori critici quali le capacità di punta risulterebbe insufficiente, con conseguente limitazione della capacità dell'UE di intraprendere le missioni più impegnative.

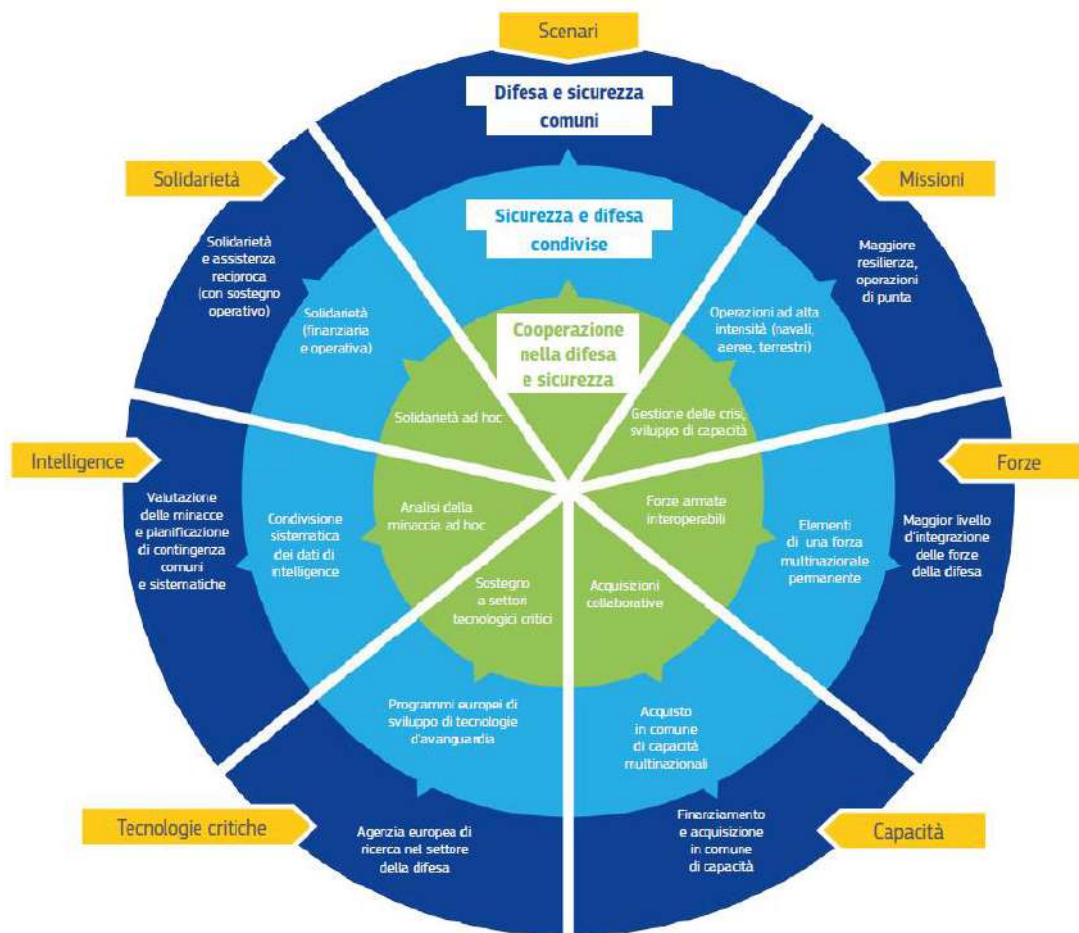
Il secondo scenario, basato sulla condivisione dei sistemi della sicurezza e della difesa, con maggiore solidarietà operativa e finanziaria e maggiore comprensione delle minacce e culture strategiche. Con questo scenario, dal 2025 l'Ue avrebbe la potenza militare per la gestione delle crisi esterne e nella difesa dei partner, oltre che la capacità per affrontare il terrorismo e le minacce informatiche, il controllo delle frontiere e la sicurezza energetica e marittima. L'Ue e la Nato non si alternerebbero come per il primo scenario, ma ci sarebbe una cooperazione tra gli strumenti delle due istituzioni, coordinando le azioni di gestione delle crisi, come operazioni di sorveglianza, interventi contro gruppi terroristici o missioni di sicurezza marittima e di protezione delle frontiere. Le strutture nazionali sarebbero più efficienti e più solide attraverso la possibilità di effettuare missioni insieme. Alla maggiore capacità d'azione si abbinerebbe la volontà politica: il processo decisionale diverrebbe più rapido, adattandosi al ritmo di un contesto strategico in rapida evoluzione, e l'Ue diventerebbe un garante della sicurezza più forte e più reattivo, potendo agire sia autonomamente che con i partner. L'UE metterebbe gli Stati membri in condizione di cooperare nella segnalazione sistematica degli attacchi informatici; aiuterebbe ad aumentare la resilienza e a potenziare le esercitazioni informatiche includendovi una dimensione di difesa. Vi sarebbe inoltre una maggiore cooperazione tra i sistemi penali, per rintracciare i criminali, mettendo in comune i dati di intelligence sulla lotta al finanziamento del terrorismo, alla criminalità organizzata e al riciclaggio. L'Unione intensificherebbe i lavori

volti a diversificare le fonti energetiche, sviluppare e promuovere norme di sicurezza energetica, coordinare la preparazione alle minacce sanitarie e migliorare la gestione dei rischi doganali. Infine, l'Unione svilupperebbe ulteriormente i programmi spaziali, offrendo servizi supplementari per la sicurezza e la difesa, fra cui servizi di sorveglianza marittima e delle frontiere, funzioni di ricerca e soccorso o protezione delle comunicazioni delle amministrazioni pubbliche. La cooperazione tra Stati diventerebbe più la norma che l'eccezione, allineando la pianificazione della difesa, le acquisizioni e le manutenzioni della strumentazione, aumentando l'interoperabilità e riducendo notevolmente le duplicazioni fra gli Stati membri. Tramite il Fondo si svilupperebbero capacità sovranazionali in molti settori, come il trasporto strategico, i sistemi aerei a pilotaggio remoto, la sorveglianza marittima, la comunicazione satellitare e le capacità offensive, attraverso la pianificazione, comando e logistica decisa a livello comunitario. In maniera congiunta avverrebbero anche le formazioni e le esercitazioni su vasta scala, per promuovere una cultura militare europea condivisa, i programmi europei per lo sviluppo in settori critici come il supercalcolo, le biotecnologie e l'intelligenza artificiale. Le economie di scala permetterebbero una maggiore efficienza e vantaggi economici anche per le PMI della catena di approvvigionamento.

Infine, nel terzo scenario, la direzione sarebbero una cooperazione talmente stretta da integrare i vari sistemi nazionali verso la comunione in una difesa comune. Per tale unione, oltre ai fattori strategici che potrebbero sorgere da crisi inaspettate o rivoluzioni tecnologiche incontrollabili, servirebbe un forte impulso politico da parte sia dei cittadini che dei leader politici (che probabilmente avverrebbe, quest'ultimo, solo come conseguenza di un grave shock internazionale). Nel pieno rispetto degli obblighi nazionali, la protezione dell'Europa avverrebbe tramite una sinergia tra Ue e Nato. L'Unione sarebbe in grado di effettuare qualsiasi operazione, come operazioni navali in ambienti ostile, azioni di difesa informatica o operazioni contro gruppi terroristici. In stretta cooperazione con i servizi di sicurezza degli Stati membri, ogni minaccia sarebbe monitorata e valutata congiuntamente tra livello statale e centrale. La pianificazione, invece, sarebbe di sola competenza comunitaria, in base agli interessi di sicurezza europei, nati dalla convergenza dei vari interessi nazionali. Le forze nazionali sarebbero a disposizione dell'Unione per un dispiegamento rapido, avverrebbero periodiche esercitazioni militari comuni e sarebbero formate accademie europee per la difesa per una convergenza delle culture strategiche. La guardia di frontiera e costiera europea farebbe affidamento su forze marittime europee permanenti e su mezzi d'intelligence europei, quali sistemi aerei a pilotaggio remoto o satelliti, e sempre l'Ue coordinerebbe gli interventi e i scenari di risposta ad eventuali attacchi informatici o ingerenze esterne nei processi democratici degli Stati membri. Verrebbe istituita una forza europea di protezione civile in grado di reagire rapidamente alle calamità naturali o antropogeniche. Gli accordi permanenti fra Stati membri permetterebbero di spostare rapidamente i materiali militari all'interno dell'Europa. In settori quali lo spazio, la sorveglianza marittima e aerea, le comunicazioni, il trasporto aereo strategico e l'informatica, gli Stati membri acquisirebbero in comune le capacità, con il sostegno del Fondo europeo per la difesa al fine di garantire risposte immediate. L'Europa sarebbe in grado di dispiegare capacità informatiche offensive e di rilevazione. Sarebbero potenziati sensibilmente i programmi multinazionali di sviluppo e acquisizione collaborativi

in settori quali gli aeromobili da trasporto, gli elicotteri, i mezzi di ricognizione o le capacità di difesa CBRN (chimico, biologico, radiologico e nucleare). Tutto questo sarebbe sostenuto da un mercato della difesa autenticamente europeo, completato da un meccanismo europeo di monitoraggio e di protezione delle attività strategiche fondamentali dalle acquisizioni ostili provenienti dall'esterno. Un'apposita Agenzia europea di ricerca nel settore della difesa sosterebbe un'innovazione proiettata nel futuro e contribuirebbe a tradurla nelle capacità militari del domani. Sarebbero messe in comune le conoscenze di avanguardia, così da permettere alla ricerca critica e alle nuove imprese innovative di sviluppare le tecnologie essenziali per superare le sfide di sicurezza che si pongono all'Europa. L'efficienza della spesa per la difesa e risultati maggiori e migliori nel settore sarebbero conseguiti grazie alla giusta combinazione di concorrenza e unificazione, specializzazione, economie di scala, condivisione di costosi mezzi militari e innovazione tecnologica, allo scopo di ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo.

Figura 34: Progressione nella comunione delle competenze tra i tre tipi di scenari



Fonte: Centro europeo di strategia politica

Gli elementi fondanti di ciascuno scenario non sono esaustivi né si escludono a vicenda: mettono piuttosto in luce le diverse componenti dei diversi livelli di ambizione per l'unione della sicurezza e della difesa in termini di solidarietà, operazioni, capacità, industria e impiego delle risorse finanziarie.

Se questi scenari sono quanto auspicato dalla Commissione europea, vediamo lo stato delle cose in materia di esercito e competenze militari dell'Unione, lotta al terrorismo e sicurezza informatica.

Le disposizioni principali sulla politica di sicurezza e di difesa comune sono riassunte negli articoli che vanno dal 42 al 46 del Trattato sull'Unione europea. Ogni decisione relativa alla politica di sicurezza e di difesa comune dev'essere adottata dal Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza o su iniziativa di uno Stato membro. Gli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti in materia ai fini delle missioni più impegnative instaurano una cooperazione strutturata permanente nell'ambito dell'Unione. L'art.45 definisce i compiti dell'agenzia europea per la difesa (individuare gli obiettivi di capacità militari, valutare il rispetto degli impegni assunti dagli Stati membri, promuovere l'armonizzazione delle esigenze operative, assicurare il coordinamento dei programmi attuati dagli Stati, sostenere la ricerca nel settore della tecnologia della difesa e individuare/attuare qualsiasi misura utile per potenziare la base industriale e tecnologica del settore e per migliorare l'efficacia delle spese militari), che è aperta a tutti gli Stati membri che desiderano parteciparvi.

Le forze di difesa esistono strettamente comunitarie si dividono in due categorie: gli Eurocorps e i Gruppi tattici dell'Ue. I primi sono una forza multinazionale creata nel 1992 comprendente reparti provenienti da Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Spagna, ne fanno parte anche Grecia, Italia, Polonia, Romania e Turchia, hanno affiancato i contingenti Nato in missioni di peacekeeping durante la guerra nei Balcani, in Afghanistan, per le missioni di addestramento finanziate dall'Ue in Mali e nella Repubblica Centrafricana per addestrare le forze di sicurezza locali. Pur non rappresentando veramente un esercito europeo, e contando poco più di 1000 membri, l'Eurocorps è la dimostrazione della capacità degli Stati dell'Unione Europea di organizzare una forza di difesa completamente multinazionale, un primo passo verso la creazione di una piccola forza militare. Le due criticità attuali di questo embrione delle forze armate sono il fatto che non sono una istituzione dipendente dall'Ue, ma solo al suo servizio, ed il fatto che tra i suoi partecipanti vi sia la Turchia, che non fa parte dell'Ue. Per un primo esercito comunitario, questo deve dipendere dalle istituzioni europee, e non solo dagli stati. Inoltre, non si deve considerare l'esercito come un'alternativa alla Nato (cosa che creerebbe non poche tensioni con gli Stati uniti), ma come gli Eurocorps dovrebbero essere un suo potenziamento. I gruppi tattici dell'Ue sono un'unità militare sotto il controllo diretto del Consiglio dell'Unione europea, basato sui contributi di una coalizione di Stati membri. I gruppi tattici, composti da 18 battaglioni, non sono tuttavia mai stati utilizzati.

Altri corpi simili sono l'Eufor, cioè le forze militari e civili multinazionali impegnate nelle missioni di pace dell'Ue, affiancate dalla Navfor (la forza navale) e dall'Eutm (la forza di addestramento), l'Euomarfor, forza marittima multinazionale non permanente composta da Italia, Francia, Spagna e Portogallo, ed infine l'Eurogendfor, il corpo di polizia militare dell'Ue composto da 7 Stati, che può intervenire in aree di crisi a disposizione della Nato, dell'Onu, dell'Ue o dell'Ocse, anche se è indipendente dall'Ue.

Dal 2000 in poi alcune nazioni hanno espresso il desiderio di vedere la nascita di un corpo militare europeo, principalmente Francia e Germania. Nel dicembre 2017 si è deciso di attivare per la prima volta lo strumento di integrazione differenziata in materia di difesa previsto dal Trattato di Lisbona, dando avvio alla Cooperazione Permanente e Strutturata (PESCO) a cui hanno aderito 25 Stati membri UE (tutti tranne Danimarca e Malta), attivando 47 progetti, che vanno dalla capacità europea di risposta rapida e coordinata nella gestione delle crisi (l'Eufor), alla creazione di un comando europeo per la medicina militare, dalle strutture europee per la formazione professionale congiunta ed un'accademia europea per il personale dei servizi di sicurezza alla progettazione congiunta dello sviluppo di capacità nei settori della difesa terrestre, aerea, navale, cyber e spaziale. Tuttavia alcune iniziative per ridurre la duplicazione di tecnologia industriale si è trovata a scontrarsi con interessi nazionali, un equilibrio tra interessi e priorità non facile da districare, ma necessario per conquistare quell'autonomia strategica che faccia dell'Ue sempre più un attore credibile su scala globale per promuovere sicurezza e pace, per la gestione e la risoluzione dei conflitti, per la stabilizzazione e la cooperazione internazionale. Il 29 maggio 2020 i ministri della Difesa di Francia, Germania, Italia e Spagna hanno inviato all'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Josep Borrell, una lettera per sollecitare passi avanti concreti verso la difesa europea. La lettera si concentra su sette punti: rafforzare la solidarietà e la resilienza dell'Ue e degli Stati membri; rafforzare la PESCO come asse centrale della difesa europea; ridurre la dipendenza dall'estero per le forniture strategiche; promuovere un'intesa condivisa delle minacce e delle sfide comuni; rafforzare la capacità operativa europea; migliorare la coerenza degli strumenti europei; cooperare con la Nato e gli altri partner dell'Ue. Nell'ottobre 2020 il secondo partito tedesco, l'SpD, ha proposto la costituzione di un esercito europeo posto sotto il controllo dell'Ue, in aggiunta degli eserciti nazionali, un 28° esercito che abbandoni la cooperazione intergovernativa, e che risponda direttamente alla Commissione. L'esercito europeo, che nella proposta sarà composto da 8.000 uomini dopo una fase transitoria durante la quale sarà finanziato con i contributi degli Stati partecipanti, sarà a carico del bilancio europeo, come il modello di difesa della federazione americana, che infatti ne riprende il nome: dual army. Sicuramente questo sarà una proposta che verrà portata, o almeno così si auspica, alla Conferenza sul futuro dell'Europa.

Infine, nel nuovo Quadro finanziario pluriennale, trova spazio inoltre il Fondo europeo per la difesa (FED), previsto inizialmente a 13 miliardi di euro ma che è stato ridotto a 7,9 miliardi di euro, suddivisi in 2,6 miliardi per la ricerca e 5,3 per i progetti di sviluppo. Il FED era un progetto pilota nato nel 2017 con l'obiettivo di favorire l'autonomia strategica dell'Europa, promuovendo la cooperazione in materia di difesa tra le imprese e tra i paesi UE in questo settore. Per seguire questo obiettivo il FED era articolato in due settori: la ricerca, grazie all'Azione preparatoria sulla ricerca nel settore della difesa (PADR) attraverso i finanziamenti per i progetti di ricerca collaborativa in materia di difesa; la capacità, tramite il Programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa (EDIDP), incentrato sullo sviluppo congiunto di prodotti e tecnologie. Dunque nella programmazione 2021-2027 il FED diventa un fondo permanente, che coprirà i progetti concordati in maniera congiunta dagli Stati membri compatibili con le priorità di difesa dell'Unione. L'obiettivo ultimo del Fondo nella nuova programmazione è contribuire a ridurre le duplicazioni e a

rafforzare l'interoperabilità dei sistemi di difesa utilizzati dalle forze armate europee, ma prenderà in considerazione anche la cooperazione con la Nato o altre organizzazioni regionali. Il fondo cofinanzierà progetti di collaborazione che coinvolgano almeno 3 Stati membri per lo sviluppo di prototipi comuni e le attività transfrontaliere delle PMI. Circa un miliardo di euro sarà destinato alle cosiddette “disruptive technologies”, cioè quelle tecnologie capaci di rivoluzionare il settore, contribuendo all'aumento del peso europeo nel campo della difesa. Infine, per la prima volta vi è una novità etica e valutativa: le azioni che saranno effettuate tramite il Fondo saranno soggette a una valutazione etica da parte della Commissione.

Da non dimenticare inoltre che recentemente è stato creato l'European Solidarity Corps, una sorta di corpo di difesa civile europeo composto da giovani tra i 18 e i 30 anni, che in futuro potrebbe essere trasformato in un servizio civile europeo, con una fusione con il già esistente Servizio volontario europeo. tra i quali scopi ha per contribuire ad azioni di prevenzione e mediazione nei conflitti locali, consolidamento di situazioni post conflittuali, la formazione e l'educazione delle popolazioni europee al fine di favorire la mediazione, la promozione dei diritti umani, la solidarietà internazionale, l'educazione alla pace e il contrasto alle situazioni di degrado sociale, culturale e ambientale.

Per quanto riguarda la sicurezza interna, quindi relativamente alla lotta antiterrorismo, la cooperazione giudiziaria e di polizia, un esempio ci viene fornito dall'accordo bilaterale firmato nel 2019 tra i due principali motori dell'Europa, la Francia e la Germania, che prende il nome di Trattato di Aquisgrana. Questo prevede: una clausola di reciproca difesa militare in caso di aggressione (come quello previsto tra gli Stati Nato), la condivisione di importanti progetti di sviluppo militare, sicurezza interna con coordinamento degli organi della giustizia e dei servizi di polizia ed intelligence per la lotta al terrorismo ed alla criminalità organizzata. Oltre a questi punti, il trattato prevede anche la cooperazione per le regioni transfrontaliere per facilitare la mobilità (attraverso nuove infrastrutture come strade e ferrovie) e l'integrazione culturale tra i due popoli, il coordinamento in politica estera ed economica, creando uno spazio economico franco-tedesco molto forte con regole comuni. Questo Trattato può costituire una sorta di inizio di un'Europa a più velocità, ma è importante in questa sede sottolineare come anche la cooperazione relativa alla sicurezza interna è possibile.

Nel Consiglio dell'Ue tra i ministri della Giustizia di ottobre 2020 ad esempio è stato affrontato il tema della digitalizzazione della giustizia, collaborando reciprocamente per rendere più rapidi ed efficienti i procedimenti giudiziari attraverso le risorse del Next Generation EU ed attraverso lo sviluppo dell'intelligenza artificiale a disposizione della magistratura. Si è discusso inoltre della creazione di un centro europeo per contrastare gli abusi sessuali sui minori, al quale le forze di polizia nazionali e l'Europol dovranno collaborare, e della formazione della procura europea per combattere le frodi ai danni delle finanze dell'Ue. Stimolata dai recenti attacchi terroristici, la Commissione europea ha deciso di estendere il mandato dell'Agenzia europea di polizia, l'Europol, ai controlli delle frontiere esterne. Europol combatte già svariate forme di criminalità internazionale: narcotraffico, commercio di veicoli rubati, tratta delle persone, reti di immigrazione clandestina, sfruttamento sessuale di donne e bambini, pornografia infantile,

contraffazione, traffico di scorie radioattive e nucleari, terrorismo, riciclaggio di denaro sporco e falsificazione dell'euro. Le autorità nazionali sono già tenute a segnalare i reati terroristici e condividere le informazioni con l'Europol, sulla base dei regolamenti del Sistema d'informazione Schengen attuati nel 2018. Il compito principale di Europol è quello di raccogliere dati sulla criminalità transfrontaliera e metterli a disposizione delle autorità nazionali per le loro indagini, ma allo stato attuale gli investigatori dell'Ue non hanno, di per sé, l'autorizzazione a raccogliere questi dati se non dopo averli richiesti ad appositi enti o ad agenzie nazionali. Questa estensione delle competenze mira a risolvere in parte il problema, potendo ora emettere allarmi sui Foreign fighters, ma la collaborazione con gli Stati è essenziale affinché le azioni prese siano efficaci. La Commissione ha inoltre affermato che intende: collaborare con gli Stati nazionali per migliorare l'accesso alle prove digitali, per rendere più certe le sentenze giudiziaria, e le informazioni criptate utilizzate dai criminali per prevenire gli attacchi terroristici; intende rendere possibile per Europol invitare le autorità nazionali ad indagare su reati sospetti anche nei casi in cui non vi sia una dimensione transfrontaliera attraverso l'uso dei big data; vietare la richiesta di un'arma da fuoco in tutti i Paesi membri nel caso una, per motivi di sicurezza in un paese dell'Ue, questa sia già stata negata; sostenere gli Stati nel condurre valutazioni del rischio per anticipare le minacce terroristiche. Infine, il 10 dicembre 2020 sono state firmate le nuove regole per sorvegliare la pubblicazione di contenuti terroristici online, con una mossa che prevede l'emissione di ordini di rimozione a livello paneuropeo (quindi non solo all'interno dello Stato, ma con effetti su tutto il mercato digitale comunitario) verso i fornitori di servizi online da parte delle autorità competenti di qualsiasi Stato membro dell'Ue. Tale rimozione dovrà essere effettuata entro un'ora dal ricevimento dell'ordine di rimozione. Il parlamento europeo ha insistito, per evitare che siano presi di mira anche minoranze o oppositori politici con sede in altri Stati, che i contenuti a scopo educativo, d'inchiesta/giornalistico, artistico o di ricerca non possano essere considerati come contenuto terroristico. Il Consiglio europeo, nella riunione del 10 dicembre 2020, ha sottolineato l'importanza che l'insegnamento e l'educazione religiosa siano in linea con i diritti e i valori fondamentali dell'Unione europea, e che sia necessario affrontare l'influenza straniera, attraverso finanziamenti non trasparenti, delle organizzazioni civili e religiose nazionali, e promuovere le iniziative che permettano la migliore comprensione dei meccanismi di diffusione delle ideologie estremiste, rafforzando gli scambi di ricerche e conoscenza scientifica relativa al tema. Nello stesso Consiglio, a livello di fondi, oltre al FED, nel QFP 2021-2027 sono stati stanziati finanziamenti anche per il Fondo sicurezza interna, per la prevenzione e la lotta al terrorismo e alla radicalizzazione, alla criminalità organizzata e alla criminalità informatica, nonché per l'assistenza delle vittime della criminalità e della tratta di esseri umani, per un importo pari a 1,7 miliardi di euro; per la sicurezza nucleare in Europa, attraverso un sostegno specifico alla disattivazione di alcune centrali nucleari; un aumento di almeno il 10% dei fondi di Europol rispetto al livello del 2020 in termini reali; ed infine 1,5 miliardi per il meccanismo di reti TEN-T per le esigenze di mobilità militare.

La sicurezza non è solo interna ed esterna ai confini, o meglio, non è solo fisica, ma sempre più si assistono ad attacchi alla sicurezza informatica. Le due principali minacce per l'Ue (ed

al contempo per gli Usa), sono quelle che provengono dalle altre potenze globali, principalmente Russia e Cina.

Come descritto in precedenza, la Cina punta ad essere il leader mondiale dell'innovazione tecnologica entro il 2030 attraverso il piano industriale Made in China 2025. Questo obiettivo è raggiungibile attraverso i big data, cioè la grande raccolta di dati informatici che può avvenire da una parte proprio grazie alla digitalizzazione di molti servizi (ad esempio, WeChat, che per noi europei corrisponde a WhatsApp, permette non solo la messaggistica, ma anche di ascoltare la musica, funge da dating app, da social network, ma soprattutto, essendo collegata al conto bancario, permette di pagare le tasse, le visite mediche, trasformando la società cinese in una società cashless), e dall'altra dall'alto numero della popolazione e dalla possibilità di sperimentare su di essa un forte controllo sociale, come avviene nello Xinjiang. La raccolta dei big data avviene attraverso l'uso integrato delle applicazioni, degli altri servizi non connessi allo smartphone (ad esempio le macchine a guida autonoma), e delle telecamere intelligenti, cioè delle telecamere che permettono il riconoscimento facciale. Di queste telecamere ve ne sono già 200 milioni nel Paese, e presto saranno una ogni tre abitanti ed il loro utilizzo è svariato: dall'umiliazione sociale, tramite la proiezione in schermi giganti delle facce di chi attraversa la strada non sulle strisce, all'eliminazione dei badge elettronici per la PA e le aziende. Basta uno sguardo verso la telecamera. Tramite la combinazione di questi dati, il governo cinese può già: tracciare i movimenti delle persone, controllare gli assembramenti, carpire le relazioni sociali di ogni cittadino, identificare i criminali, garantire smart city più produttive ed intelligenti (ad esempio i cassonetti dei rifiuti che segnalano automaticamente quando sono pieni), dotare delle aziende dei dati che le permettono di customizzare i servizi, avere maggiori dati per rendere più "umani" i movimenti e le caratteristiche fisiche dei robot.

Ma soprattutto, i big data si stanno sviluppando verso due direzioni: il controllo sociale e lo sviluppo dell'intelligenza artificiale. Il controllo sociale avviene principalmente all'interno del proprio territorio, attraverso il sistema dei crediti sociali: un programma che premia o punisce la condotta dei cittadini sulla base di un punteggio sociale. Donare il sangue, disturbare altri passeggeri in treno, partecipare a eventi organizzati dal governo, pagare in ritardo le bollette, questi sono comportamenti che possono far alzare o abbassare il proprio punteggio. I più virtuosi hanno sconti e finanziamenti agevolati presso dei servizi convenzionati, i meno virtuosi possono anche essere banditi dall'utilizzo dei mezzi pubblici o non possono espatriare. Tuttavia, il controllo sociale può avvenire anche all'estero: basti considerare come questo sistema imponga ai giornali occidentali una sorta di autocensura (come detto anche da China Files), la sfida alla privacy dei cittadini cinesi residenti all'estero, la censura di Internet e la propaganda cinese verso l'estero.

Lo sviluppo dell'intelligenza artificiale (AI) non è solo per le aziende cinesi, ma anche verso l'estero: il Sudamerica, gli Stati Uniti, il Medio Oriente e soprattutto in Africa (su cui avvengono dei test pilota per migliorare il riconoscimento facciale). Al momento in Europa si è riusciti a limitare l'ingresso di queste nuove tecnologie (anche grazie alla competitività che il mercato europeo fa verso la Cina), ma la grande raccolta dei big data da parte della Cina le permetterà di avere macchine e servizi all'avanguardia, che, se ritenuti utili per la produttività o la fidelizzazione dei clienti, saranno usate ed acquistate dalle aziende europee.

Questo creerà una sorta di dipendenza tecnologica del mondo intero dalla Cina, che le permetterà di raccogliere ancora di più dati sui cittadini di tutto il mondo, creando sfide alla privacy, soft power verso i governi di tutto il mondo, spostamenti dell'opinione pubblica. Inoltre, Pechino è stata spesso accusata di furto di tecnologia e spionaggio industriale.

Insomma, la Cina è avanti nella sfida tecnologica con gli Usa, il suo principale avversario, ma anche con tutte le altre nazioni del mondo. La Russia, non avendo tutto questo controllo sui big data ed un grande commercio improntato verso l'industria tecnologica, mira invece in maniera molto meno indiretta ed implicita ad attaccare i database dei governi nazionali occidentali, danneggiare le aziende pubbliche per favorire i propri interessi nazionali e danneggiare i processi elettorali e politici tramite campagne di disinformazione, messaggi divisivi promossi sui social media, hacking mirati, fughe di notizie a orologeria e finanziamenti di partiti filorussi. Il senso degli attacchi, senza alcuna intenzione di tenerli segreti, è dimostrare la propria capacità offensiva e la volontà di usarla senza preoccuparsi delle conseguenze.

Come l'Ue può rispondere agli affronti russi e cinesi attraverso la cybersicurezza e lo sviluppo dell'AI? Innanzitutto, prendere più voci nel riconoscere i mandanti di questi cyberattacchi e trovare una risposta comune tra tutti gli Stati. Tra le opzioni possibili, vi sono sanzioni condivise contro individui, stati, aziende o organizzazioni esterne, ma senza l'accordo del Consiglio europeo queste non possono essere prese. Questa possibilità è già stata inclusa nel cyber diplomacy toolbox, cioè l'uso della diplomazia multilaterale piuttosto che nella capacità di attaccare i sistemi informatici altrui. Dopodichè, nel novembre del 2020 l'Ue ha limitato le esportazioni delle tecnologie di riconoscimento facciale e di cyber-sorveglianza che consentono la *“sorveglianza segreta delle persone fisiche attraverso il monitoraggio, l'estrazione, la raccolta o l'analisi di dati, compresi i dati biometrici”* verso i governi repressivi verso i diritti umani.

Ma il lavoro principale che l'Unione può fare è nelle regole interne per aumentare la propria sicurezza informatica e per aumentare la sovranità digitale europea sul 5G, l'AI e i big data. Per affrontare queste questioni, l'Unione ha recentemente approvato quattro documenti fondamentali.

Il primo è il GDPR, il regolamento europeo sulla privacy e sui dati operativo dal 2018 che, provando a uniformare le leggi europee sul trattamento dei dati ed il diritto ad essere in pieno controllo delle informazioni personali, ha introdotto il diritto all'oblio, il trasferimento dei dati da una piattaforma all'altra, l'obbligo di notifica in caso vi siano fughe di informazioni sensibili, la richiesta di consenso in forma chiara dell'uso e raccolta dei dati, la designazione di un responsabile per la protezione dei dati, l'istituzione di un registro delle attività dove si elencano le finalità dell'elaborazione dei dati. I destinatari, cioè i gestori di queste informazioni, sono le aziende principalmente, quindi questo va a tutelare i consumatori del mercato interno.

Il secondo strumento è il Digital Services Act, che in realtà è ancora una proposta di regolamento, che ha lo scopo di creare un mercato unico digitale europeo, garantendo agli utenti delle piattaforme digitali maggiore possibilità di scelta e maggiore sicurezza e limitando l'insorgere e il dilagare di comportamenti abusivi di distorsione del mercato. Gli

obblighi previsti hanno come destinatari quei fornitori di servizi digitali che fungono da intermediari tra i consumatori e le società produttrici dei servizi. Questo atto contiene misure per limitare il diffondersi di contenuti illegali online, per contrastare la vendita online di prodotti contraffatti ed obblighi per l'attività di advertising online. Alcune di queste misure sono: la tracciabilità degli utenti commerciali online per aiutare a identificare i venditori di merci illegali, maggiore trasparenza per le piattaforme online sugli algoritmi utilizzati per le raccomandazioni personalizzate, con la possibilità che l'utente possa modificare i criteri di personalizzazione degli annunci o di non ricevere raccomandazioni personalizzate, l'istituzione di un meccanismo di supervisione, la possibilità per gli utenti di segnalare contenuti illegali, la chiarezza nella comprensione di quando i contenuti sono sponsorizzati. Questo atto si applica all'interno del mercato unico comunitario senza alcuna limitazione, quindi anche agli intermediari online esteri che vogliono offrire i loro servizi nel mercato unico. Il quadro normativo sulle piattaforme digitali era fermo da vent'anni, dalla Direttiva sul commercio elettronico del 2000, e questo atto rappresenta una fondamentale svolta nella regolamentazione del web, aumentando la responsabilità dei soggetti che operano sul web.

Il terzo e più importante documento è il Libro Bianco sull'intelligenza artificiale pubblicato dalla Commissione, che una volta regolamentato il mercato digitale interno si può concentrare sullo sviluppo delle tecnologie per diventare leader mondiale di queste. L'obiettivo infatti è diventare leader in queste tecnologie, uniformando l'impegno comunitario, nazionale e regionale per creare un ecosistema di eccellenza. In sintesi il Libro Bianco vuole raggiungere i seguenti scopi: incentivare l'utilizzo dell'AI nelle PMI, diffondere la cultura nella fiducia nell'AI, rafforzare e promuovere i suoi mercati industriali e i centri di eccellenza nei settori correlati (ricerca, robotica, industria manifatturiera e dei servizi, nel settore automobilistico, sanità, energia, servizi finanziari ed agricoltura, start-up all'avanguardia), aumentare la ricerca sul calcolo quantistico che porterà ad uno sviluppo esponenziale delle capacità di elaborazione dei big data, sviluppare gli studi sugli algoritmi dell'AI, coordinazione tra machine learning e deep learning (il primo è l'apprendimento attraverso dati strutturati forniti dal feedback umano, il secondo invece è l'auto-apprendimento continuo per rispondere a compiti complessi senza la necessità di un intervento umano). Le azioni previste sono: collaborazione con gli stati membri per attrarre oltre 20 miliardi di euro in investimenti annuali aumentando i risultati nella ricerca, innovazione e diffusione dell'AI anche negli Stati con minori capacità, utilizzare l'AI per affrontare e risolvere le problematiche legate ai cambiamenti climatici ed il degrado ambientale, concentrare i centri di competenza in un centro unico al fine di non disperdere gli sforzi dei centri nazionali e per perseguire il principio di una ricerca applicata basata sulla sperimentazione (anche attraverso il fondo Horizon Europe), l'istituzione di un piano d'azione per l'istruzione digitale per apportare miglioramenti nell'apprendimento e analisi predittiva dei dati e delle tecnologie AI (questa ha come ulteriore obiettivo promuovere la parità di genere occupazionale nel settore e offrire corsi di laurea magistrale di eccellenza mondiale nel campo dell'AI), rafforzare i poli dell'innovazione digitale europei promuovendo l'interazione con le PMI tramite investimenti di 100 milioni di euro per l'AI e per la blockchain, aumentare i partenariati con il settore privato per aumentare i coinvestimenti, promuovere l'uso di prodotti e servizi basati sull'AI nel settore pubblico

(sistemi sanitari, trasporto pubblico, vigilanza finanziaria, PA), garantire l'accesso ai dati e alle infrastrutture di calcolo, il monitoraggio per garantire che la cooperazione internazionale sull'AI sia correlata al rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo.

Sul libro bianco si è poi sviluppata la strategia europea per i dati, che prevede un rinforzo della condivisione dei dati in ambito sanitario, sociale, mobilità e servizi pubblici con le imprese private. Per fare questo, serve la creazione di uno spazio europeo dei dati per creare un cloud pubblico comunitario. La strategia è basata su quattro pilastri principali: un quadro normativo trasversale per la gestione dei dati per tutti gli enti pubblici o privati (sono previsti incentivi alla condivisione dei dati, delle best practices in tema di protezione dei dati personali, tutela dei consumatori e legislazione della concorrenza), investimenti nel potenziamento delle infrastrutture per l'elaborazione e conservazioni dei dati oltre che per l'interoperabilità, maggiori competenze d'investimento per le PMI, un cloud specifico per i settori strategici e di pubblico interesse con precise regolamentazioni. Questa strategia permetterà la condivisione dei dati tra i vari attori di tutti gli Stati membri, creando una quantità di big data finalmente comparabile a quella americana e cinese.

Questi quattro documenti sono alla base di quella che la Commissione si auspica diventerà "un'Europa tecnologicamente sovrana", fondata sui valori fondamentali dell'Ue e sui diritti umani, leader in materia di intelligenza artificiale sicura a disposizioni di cittadini, imprese e governi. Forti dubbi sono però sorti su quelle tecnologie che il governo cinese usa senza preoccuparsi dei diritti dei propri cittadini, cioè il riconoscimento facciale, la tecnologia biometrica, quelle ad alto rischio di abuso (sanità, polizia, trasporti e giustizia), applicazioni per l'analisi delle emozioni facciali e l'uso di sistemi di AI tra le frontiere. Su questi temi le proposte dei vari gruppi di ricerca contrastano tra di loro, tra chi ne chiede un'abolizione dell'uso e chi ne auspica che non siano soggette a lunghe procedure burocratiche di approvazione. Ciò che è sicuro è che un dibattito su queste tematiche deve essere affrontato al più presto, cercando di carpirne al meglio i rischi che si possono assumere e le precauzioni da prendere anticipatamente.

Nel frattempo nel 2020 sono stati fatti dei passi avanti su questo tema: EU-LISA, l'agenzia dell'Unione europea per la sicurezza interna e il controllo delle frontiere, ha firmato un contratto per un nuovo sistema di corrispondenza biometrica che mira a creare una banca dati di impronte digitali e immagini facciali di oltre 400 milioni di cittadini di Paesi terzi entro il 2022. Si discute di estendere l'attuale Trattato di Prum che prevede, tra le altre cose, la condivisione dei dati relativi al DNA e alle impronte digitali delle persone condannate. Il Consiglio europeo ha chiesto alla Commissione europea di sviluppare entro il 2021 una proposta che preveda un sistema pubblico di identificazione elettronica (e-ID) a livello europeo per accedere ai servizi digitali transfrontalieri, garantendo l'interoperabilità tra i vari servizi di identità digitale nazionali, e per fornire ai cittadini il controllo della loro identità e dei loro dati online. Il Next Generation EU ha come obiettivo la digitalizzazione del continente, con priorità sui supercomputer, il calcolo quantistico, la blockchain e l'AI, i microprocessori, l'educazione digitale e la sicurezza informatica. Vi è l'obiettivo di garantire una copertura 5G ininterrotta nelle aree urbane entro il 2025 e di diversificare la produzione industriale per ridurre le dipendenze strategiche (ad esempio le batterie e l'idrogeno), facendosi sentire sempre più la necessità di una sovranità digitale europea,

lanciata dalla presidenza tedesca del Consiglio dell'Ue assunta nella seconda metà del 2020. È nato il progetto Gaia-X, una piattaforma di cloud computing europea per smarcarsi dai giganti del web, che per ora prevede l'adesione di grandi aziende francesi e tedesche, ma anche altre aziende leader come Microsoft, che si dovrà adeguare alla regolamentazione europea. La Commissione ha avanzato l'idea di introdurre un sistema di etichettatura volontario per le tecnologie di IA non considerate ad alto rischio, opzione preferita da 14 paesi che preferiscono un approccio più leggero della regolamentazione comunitaria sull'intelligenza artificiale, come l'autoregolamentazione, approccio che tuttavia rallenterebbe la competitività globale dell'Europa.

In conclusione, alla luce di quest'ultima proposta che divide ancora una volta gli Stati nazionali, bisogna considerare che il tema della difesa è quello su cui di più si sono concentrate le cooperazioni rafforzate e transnazionali, senza cercare azioni più incisive congiunte di tutti i 27 Paesi. Questo avviene per il grande significato che la difesa ha per uno Stato, la presenza di un esercito è stato, insieme alla capacità fiscale, uno degli elementi fondanti dello Stato nazionale ancora nel Medio Evo, ma anche perché attualmente è uno dei settori in cui ci sono più influenze straniere a cui non si vuole rinunciare, e quindi vi sono difficoltà nel mettere d'accordo interessi divergenti nazionali. Sicuramente è un tema che sarà molto difficile attuare con tutti i 27 paesi membri, e se si vorrà superare la cooperazione rafforzata, si può prevedere più facilmente un'unione di paesi ma senza l'adesione unanime al progetto come nel caso dell'eurozona, difficilmente questo tema vedrà l'assenso di tutti i Paesi membri.

In questo senso, sono viste di buon auspicio le azioni comuni dei vari Stati membri per sviluppare congiuntamente un mercato innovativo digitale che sia leader mondiale. Tuttavia, questo risveglio europeo su questi temi è una lotta contro il tempo. Accortasi della grande minaccia cinese e della volontà americana di spostare i propri interessi verso altre regioni del mondo, la sicurezza interna ed esterna, presente e futura, non è più un tema su cui fare oziosi dibattiti. Bisogna agire, ed in fretta, in un settore come quello militare e tecnologico che ogni giorno si innova sempre di più, e non aspetta chi resta indietro.

4.2.4 L'indipendenza energetica

Attualmente oltre la metà di tutte le fonti di energia dell'UE è di importazione, il che fa dell'Unione il primo importatore di energia al mondo. Gli europei sono vulnerabili di fronte a eventuali problemi di approvvigionamento o ad aumenti dei prezzi provocati da crisi internazionali.

Ma questa non è l'unico problema relativo all'energia. Tra le sfide cui si trova attualmente confrontata l'Unione europea nel settore dell'energia figurano la limitata diversificazione, i prezzi elevati e volatili dell'energia, l'aumento della domanda di energia a livello mondiale, i rischi per la sicurezza nei paesi di produzione e di transito, le crescenti minacce poste dai cambiamenti climatici, la decarbonizzazione, la lentezza dei progressi nel settore dell'efficienza energetica, le sfide poste dall'aumento della quota delle fonti energetiche rinnovabili, nonché la necessità di una maggiore trasparenza e di un'ulteriore integrazione e interconnessione dei mercati energetici.

In tale contesto, l'UE si sta adoperando per ridurre il consumo di combustibili fossili e invertire la tendenza al riscaldamento globale. L'Unione dell'energia intende garantire ai cittadini comunitari una energia sicura, sostenibile e a prezzi accessibili. La strategia che l'Ue segue è stata adottata nel 2015, e si basa su 5 pilastri con i relativi obiettivi:

- Sicurezza energetica: diversificare le fonti energetiche dell'Europa, garantendo la sicurezza energetica attraverso la solidarietà e la cooperazione tra i paesi dell'UE;
- Mercato: garantire il funzionamento di un mercato interno dell'energia pienamente integrato, che consenta il libero flusso dell'energia all'interno dell'UE mediante infrastrutture adeguate e senza ostacoli tecnici o normativi. Un mercato più ampio e interconnesso ha un approvvigionamento più diversificato può sfruttare le complementarità dei diversi sistemi nazionali ed è più resiliente;
- Efficienza energetica: aumentarla e ridurre la dipendenza dalle importazioni di energia, ridurre le emissioni e stimolare l'occupazione e la crescita;
- Decarbonizzazione dell'economia: passare a un'economia a basse emissioni di carbonio, in linea con l'accordo di Parigi;
- Ricerca e innovazione: promuovere la ricerca riguardo alle tecnologie energetiche pulite e a basse emissioni di carbonio, dare priorità alla ricerca e all'innovazione per guidare la transizione energetica e migliorare la competitività.

Relativamente a questi obiettivi, l'Unione ha preso molte misure in questi ambiti. Il quadro di politica generale ha assunto come obiettivi per il 2030 la riduzione del 40% delle emissioni di gas a effetto serra rispetto al 1990, l'aumento della quota di energia da fonti rinnovabili fino al 32% del totale, un miglioramento dell'efficienza energetica pari al 32,5% e un'interconnessione di almeno il 15% dei sistemi elettrici comunitari. Per quanto riguarda i 5 pilastri, le misure prese sono:

- Sicurezza energetica: nel pacchetto “energia pulita per tutti gli europei” si impone agli Stati membri di cooperare tra di loro per garantire che in casi di crisi dell'energia elettrica, questa sia garantita dove c'è bisogno. Gli Stati devono mettere in atto gli strumenti adeguati alla prevenzione, preparazione e gestione in caso di crisi energetica, e devono essere effettuate valutazioni del rischio e piani d'azione preventivi e di emergenza in particolare per il petrolio e il gas. Gli stati sono obbligati a mantenere un livello minimo di scorte di petrolio pari a 61 giorni di consumo interno, e la Commissione ha emanato una direttiva sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi, ed un'altra sulla sicurezza dei gasdotti.
- Mercato: un mercato dell'energia pienamente integrato garantisce che i prezzi siano accessibili, garantendo l'approvvigionamento energetico e rende meno costoso il processo di neutralità climatica. In questo tema, sono stati introdotti dei pacchetti EU su base quinquennale, concentrandosi sul regolamento del mercato, nuove norme in materia di stoccaggio e mercati al dettaglio equi. Nel 2019 è stata istituita l'ACER (Agenzia dell'Ue per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia),

che si auspica possa prendere decisioni valide per tutti gli Stati membri e abbia anche un ruolo di coordinamento verso l'armonizzazione delle regolamentazioni.

- **Efficienza energetica:** per raggiungere l'obiettivo di Europa 2020 (raggiungere il 20% dell'efficienza energetica), la direttiva del 2012 ha introdotto obiettivi di risparmio energetico e numerose politiche, tra cui le ristrutturazioni efficienti sotto il profilo energetico, i certificati energetici obbligatori per gli edifici, norme minime di efficienza energetica per una serie di prodotti, le etichette di efficienza energetica e i contatori intelligenti, definendo anche i diritti dei consumatori. In base al Green deal europeo, sono state fatte tabelle di marcia per la sua valutazione nel tempo, e ugualmente sono state stabilite tabelle di marcia decennali fino al 2050 per la direttiva sulle prestazioni energetiche nell'edilizia, strategie nazionali edilizie per la ristrutturazione e la creazione di un parco immobiliare decarbonizzato e ad alta efficienza energetica entro il 2050. Ugualmente sono state fatte direttive e regolamenti in materia di progettazione ecocompatibile e etichettatura energetica per i prodotti. Tuttavia, è da sottolineare che per il 2020, e il 2030, l'obiettivo di aumentare l'efficienza energetica è l'unico non vincolante.
- **Decarbonizzazione dell'economia:** il mercato delle fonti di energie rinnovabili (energia solare, eolica sulla terraferma e marina, energia oceanica e idroelettrica, biomassa e biocarburanti) non compensa da solo gli obiettivi dell'Ue e dell'accordo di Parigi, ma sono necessari regimi di finanziamento comunitari e regimi di sostegno nazionali. Importante è la diversificazione dell'approvvigionamento energetico e la produzione in loco di energie rinnovabili per ridurre la dipendenza straniera, per questo sono state fatte delle strategie per promuovere l'utilizzo di ogni fonte rinnovabile.
- **Ricerca e innovazione:** viene coperta dal programma Horizon 2020, che nella programmazione 2014-2020 destinava quasi 6 miliardi di euro allo sviluppo di energia pulita. Nel 2007 è stato lanciato un piano strategico per le tecnologie energetiche per disciplinare l'intera catena dell'innovazione e dare una struttura di governance, è basato su 10 azioni: tecnologie rinnovabili, riduzione dei costi delle tecnologie, nuove tecnologie e servizi per i consumatori, resilienza e sicurezza dei sistemi energetici, nuovi materiali e tecnologie per l'edilizia, efficienza energetica per l'industria, competitività nel settore delle batterie a livello mondiale e mobilità elettrica, combustibili rinnovabili e bioenergia, cattura e stoccaggio del carbonio, sicurezza nucleare. Inoltre, negli ultimi anni è stato lanciato un piano d'azione strategico per fare delle batterie la base industriale del futuro, competitiva e sostenibile a livello mondiale. Proprio nel 2020 la BEI ha emesso un prestito di 350 milioni di euro ad una società svedese che sta investendo per costruire un enorme struttura dove utilizzare il 100% di energia rinnovabile per produrre celle per batterie agli ioni di litio.

Il meccanismo di governance deciso dalla Commissione europea prevede che ciascuno Stato membro sia chiamato a contribuire al raggiungimento degli obiettivi comuni attraverso la fissazione di propri target 2030. A tale fine, sono da mandare alla

Commissione i Piani nazionali integrati per l'energia e il clima (PNIEC), che coprono un periodo di dieci anni a partire dal decennio 2021-2030, e poi a proseguire.

I principali obiettivi del PNIEC italiano sono:

- una percentuale di energia da energie rinnovabili nei Consumi Finali Lordi di energia pari al 30%;
- una quota di energia da energie rinnovabili nei Consumi Finali Lordi nei trasporti del 22%;
- una riduzione dei consumi di energia primaria del 43%;
- la riduzione dei "gas serra", rispetto al 2005, con un obiettivo per tutti i settori non ETS del 33%.

Tabella 9: Principali obiettivi su energia e clima dell'Ue e dell'Italia

	Obiettivi 2020		Obiettivi 2030	
	UE	ITALIA	UE	ITALIA (PNIEC)
Energie rinnovabili (FER)				
Quota di energia da FER nei Consumi Finali Lordi di energia	20%	17%	32%	30%
Quota di energia da FER nei Consumi Finali Lordi di energia nei trasporti	10%	10%	14%	22%
Quota di energia da FER nei Consumi Finali Lordi per riscaldamento e raffrescamento			+1,3% annuo (indicativo)	+1,3% annuo (indicativo)
Efficienza energetica				
Riduzione dei consumi di energia primaria rispetto allo scenario PRIMES 2007	-20%	-24%	-32,5% (indicativo)	-43% (indicativo)
Risparmi consumi finali tramite regimi obbligatori efficienza energetica	-1,5% annuo (senza trasp.)	-1,5% annuo (senza trasp.)	-0,8% annuo (con trasporti)	-0,8% annuo (con trasporti)
Emissioni gas serra				
Riduzione dei GHG vs 2005 per tutti gli impianti vincolati dalla normativa ETS	-21%		-43%	
Riduzione dei GHG vs 2005 per tutti i settori non ETS	-10%	-13%	-30%	-33%
Riduzione complessiva dei gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990	-20%		-40%	
Interconnettività elettrica				
Livello di interconnettività elettrica	10%	8%	15%	10% ¹
Capacità di interconnessione elettrica (MW)		9.285		14.375

Fonte: PNIEC italiano del gennaio 2020

L'Europa sta quindi puntando molto al mercato energetico e alle energie rinnovabili, d'altronde il 2020 è anche l'anno in cui la quota di energia rinnovabile ha superato quella generata dai combustibili fossili, 40% contro il 34% nella prima metà del 2020. La scommessa energetica si pone su due questioni: la prima è rendere l'Europa energeticamente indipendente, e a lungo andare passare da importatrice a esportatrice, la seconda è coinvolgere e trainare i partner internazionali verso la neutralità climatica. La sfida coinvolge il mondo intero, ed in gioco c'è il futuro di tutti noi.

4.3 L'economia: ancora una volta, la chiave di (s)volta

Nei paragrafi precedenti si è potuto notare come, per ogni questione, la volontà politica è alla base di una maggiore integrazione europea, che sia nel campo dell'energia o nella riforma delle istituzioni. Volontà politica è anche necessaria per la riforma probabilmente più discussa nel tema più sviluppato dell'Unione europea: la riforma del bilancio all'interno delle politiche economiche. In base alla consistenza del bilancio, si possono stanziare o meno investimenti in molte competenze, dalla difesa agli aiuti allo sviluppo, dall'ambiente alla Politica di Coesione, ma in base ad esso si può anche decidere di creare un'Unione bancaria o digitalizzare l'economia. Le nuove risorse proprie che vedranno la luce nel nuovo decennio sono alla base del processo futuro di integrazione nell'Unione europea. Come si è potuto vedere nel primo capitolo, il ruolo di questo importante strumento che è il bilancio, già chiave di volta dell'intero sistema che vada dall'agricoltura allo Stato di diritto, rappresenta la svolta che farà dell'Unione europea quell'istituzione in grado di camminare da sola ed avere voce in capitolo oppure ancora l'ente intergovernativo dipendente dagli Stati e dalle altre potenze internazionali, destinata ad essere una potenza mondiale o una mera grande zona di libero scambio.

Com'è già stato visto, il bilancio è cambiato molto nel corso degli ultimi 65 anni: dalla prima grande politica comune, la PAC, al mercato unico, dalla Politica di Coesione al ruolo crescente dell'Ue nella lotta al cambiamento climatico. Il bilancio è lo strumento che garantisce all'Ue di affrontare le sfide attuali e future, fornisce valore aggiunto attraverso investimenti mirati troppo ingenti per un singolo Stato, promuove l'innovazione e affronta progetti rischiosi che gli Stati non potrebbero permettersi, offre risposte globali a questioni transnazionali, insomma, il bilancio salva vite umane e migliora la qualità di vita dei cittadini europei e non solo. Nel primo capitolo sono già stati visti i processi di formazione del bilancio, l'ammontare del bilancio comunitario sul RNL (1%), i sei settori di spesa, le entrate dell'Ue e le risorse provenienti dagli Stati membri, ed i processi di rendicontazione.

Il bilancio comincia ad essere preparato già tre anni prima del suo naturale avvio, perciò per la programmazione 21-27 il bilancio era già in bozza prima della pandemia da Covid-19, e la Commissione aveva presentato una proposta già nel maggio 2018, bozza in cui, secondo gli orientamenti, prevede un progressivo diminuire del peso della PAC a favore di altri settori, principalmente per l'azione esterna e i giovani. Inoltre, erano stati fatti dei piani per ridurre la quota di trasferimenti nazionali, in base alle nuove risorse proprie. Tuttavia, questi piani sono stati accantonati. Prima di vedere i nuovi piani per la programmazione 21-27, nel prossimo paragrafo, e la riforma delle risorse proprie, nel corso degli ultimi anni sono state avanzate molte proposte per ripensare il bilancio europeo, per comprendere in che direzione vanno i futuri orientamenti.

Il 1° marzo 2017 la Commissione europea ha pubblicato il libro bianco sul futuro dell'Europa, punto di partenza di un dialogo franco e aperto sull'Europa di domani e le cui sfaccettature sono già state analizzate relativamente alla difesa e la dimensione sociale. Tra questi documenti, vi è anche quello relativo al futuro delle finanze dell'Ue, che si pone alcune domande: *“Quale deve essere la finalità del bilancio dell'UE? Come possiamo sfruttare al massimo ogni euro per garantire che la spesa dell'UE produca risultati tangibili per i cittadini europei? Che cosa può realizzare la spesa a livello dell'UE che quella a livello nazionale non consegue? Come possono le*

politiche e i programmi diventare più semplici e più trasparenti? Ed è anche giunta l'ora di chiedersi in che modo il bilancio dell'UE debba essere finanziato per assicurargli le risorse necessarie a soddisfare le attese dei cittadini europei?

Se con l'1% del RNL infatti l'Unione riesce a finanziare così tanti progetti e fondi, quali potenzialità ha? Il bilancio ha tenuto all'adesione di 10 Paesi membri in un giorno solo, al sostegno della crisi economica, alla crisi migratoria, alle necessità dei vari settori, ed ora è stato trasformato davanti a questa nuova emergenza sanitaria. Le tendenze di questi anni portano al bilancio nuovi bisogni e nuove sfide: maggiori fondi per la sicurezza interna, esterna e digitale, combattere malattie globali, il cambiamento climatico, rendere l'economia più forte, resiliente, competitiva, sostenibile e solidale, perseguire l'Agenda 2030 della Nazioni unite per lo sviluppo sostenibile, ridurre le disuguaglianze sociali, trasformare la PAC secondo un'ottica sostenibile, eccetera.

L'attuale bilancio dell'UE risponde a queste sfide attraverso le sue tre grandi funzioni: gli investimenti in beni pubblici, la redistribuzione e la stabilizzazione macroeconomica. Gli investimenti in beni pubblici avvengono tramite i fondi diretti, come Horizon 2020 per la ricerca, la redistribuzione avviene attraverso la politica di coesione ed il sostegno allo sviluppo rurale e al reddito degli agricoltori nell'ambito della PAC, la stabilizzazione viene coperta indirettamente, riducendo i contributi statali in base all'andamento economico e fornendo garanzie di investimenti per 7 anni indipendentemente dal ciclo economico. Ma per le sfide del futuro, queste funzioni devono essere meglio attuate, specialmente l'ultima. I punti focali sottolineati dal Documento di quello che sarà il bilancio del futuro sono: ridurre le divergenze economiche e sociali fra gli Stati membri e al loro interno, creare una base industriale europea in tema di difesa, incentivare le riforme strutturali, il collegamento allo Stato di diritto, l'introduzione di una stabilizzazione macroeconomica, la possibile adozione di un bilancio più ampio ed ambizioso per i paesi dell'eurozona, una transizione energetica verde, garantire la coerenza strategica tra tutti gli strumenti dell'Ue (il grande numero di fondi ha creato effetti di concorrenza tra gli stessi fondi), garantire una funzione pubblica europea forte ed efficiente.

Di fronte alle nuove sfide, sarà necessario decidere se aumentare l'importo del bilancio, oppure effettuare tagli e ridurre le ambizioni per affrontare diverse priorità. Se si vuole ridurre i trasferimenti nazionali, bisogna trovare fonti di finanziamento alternative. Vi sono molti equilibri in gioco nella costruzione di un bilancio, come si può notare nella Figura 35.

Figura 35: Gli equilibri sottostanti al bilancio comunitario



Fonte: Commissione europea

Inoltre, sono da prendere in mano le riforme dei due grandi ambiti del bilancio, la Pac e la Politica di Coesione. La prima necessita maggiore importanza su: rafforzamento dell'efficienza, equità nella realizzazione dei suoi obiettivi, protezione dell'ambiente, il suo contributo all'economia circolare, maggiore redistribuzione, coordinamento con i fondi strutturali per eliminare la sovrapposizione dei fondi, innovazione tecnologica. La seconda ha molte opzioni sul tavolo: essere più flessibile davanti alle nuove sfide, ad esempio mediante una capacità non assegnata, ma anche con maggiore flessibilità all'interno dei Fondi Strutturali, avere un'attuazione più rapida, transizione più fluida tra le programmazioni, regole di disimpegno più rigorose, procedure più brevi per chiudere i programmi, processi più rapidi e flessibili per la nomina delle AdG, rafforzare la capacità amministrativa e la qualità istituzionale, livelli di cofinanziamento nazionale più elevati per aumentare titolarità e responsabilità, concentrarsi ancor di più sulle regioni meno sviluppate, un corpus unico di norme per aumentare la semplificazione e la coerenza tra gli investimenti, aggiungere nuovi criteri di assegnazioni, considerando ad esempio la demografia, il cambiamento climatico, la disoccupazione, la migrazione, l'inclusione sociale.

Il documento considera 4 principi fondamentali per la riforma del bilancio comunitario:

- Valore aggiunto dell'UE: maggiore concentrazione dei finanziamenti nei settori aventi il valore aggiunto più elevato;
- Accountability: il dibattito sul futuro bilancio dell'UE dovrà seguire un processo democratico e trasparente, con meno strumenti esterni al bilancio possibili, poiché complicano la comprensione del bilancio e mettono a rischio il controllo democratico, la trasparenza e la buona gestione.
- Flessibilità: usufruire del carattere pluriennale del bilancio dell'UE per far fronte alle crisi e agli eventi imprevisti, garantendo comunque la certezza e la prevedibilità come prerequisito per gli investimenti a lungo termine, ma aumentando la quota di bilancio non assegnata.

- Semplificazione: l'eccessiva burocrazia non dovrebbe scoraggiare i cittadini dal presentare domanda di finanziamenti, vanno fatti maggiori sforzi per ridurre gli oneri amministrativi e semplificare ulteriormente le regole di attuazione, ed il passaggio a un corpus unico di norme aiuterebbe a realizzare questo obiettivo.

Inoltre, vi sono altri fattori da prendere in considerazione. Relativamente alla flessibilità, vi sono state delle riflessioni sulla durata del QFP: essendo gli Stati abituati a lavorare in cicli di 5 anni, si è discusso sulla possibilità di ridurre la programmazione da sette a cinque anni. Questo cambiamento ha vantaggi e svantaggi: ridurrebbe la prevedibilità dei finanziamenti (costituendo un problema per gli investimenti a lungo termine) e l'efficacia dell'apprendimento, le negoziazioni potrebbero diventare permanenti, le programmazioni corrisponderebbero ai mandati quinquennali del Parlamento e della Commissione (permettendo una maggiore politicizzazione del bilancio ed un maggior dibattito democratico sulle priorità di spesa), vi sarebbe una maggiore flessibilità e adattabilità agli imprevisti. Un'altra opzione è un QFP decennale, con un riesame intermedio obbligatorio per adeguare gli investimenti alle nuove priorità. La flessibilità può essere aumentata anche agevolando maggiormente la riassegnazione dei fondi tra le rubriche del bilancio, e ridurre il numero di programmi creatosi nel tempo poiché tendenti alla sovrapposizione. Tuttavia questo non sarebbe sufficiente per affrontare le sfide emergenti nella programmazione, perciò ampio sollievo darebbe l'accantonamento di una quota non programmata, oltre alla quota che si viene a formare dai fondi non utilizzati.

Relativamente alla semplificazione, è necessario ridurre ulteriormente la complessità normativa dei bandi UE. Questa complessità comporta errori e costi maggiori per i destinatari finali e aumenta i rischi di inadempienza. Esiste la chiara necessità di fondere i programmi che perseguono obiettivi analoghi, e ridurre il numero di strumenti incrementando la flessibilità. Il corpus unico di norme per tutti i processi e gli strumenti, od almeno l'applicazione delle stesse regole e condizioni per la stessa tipologia di progetti, è la via più semplice da seguire, ma al contempo la più proposta da decenni e mai perseguita. Questa proposta ridurrebbe radicalmente le complicazioni burocratiche, e conferirebbe maggior semplicità agli enti che seguono più progetti, avendo le stesse regole per lo stesso tipo di investimento (e lo stesso fondo). Nel documento è presente una affermazione molto importante: *“Ciò che conta veramente per i beneficiari dei finanziamenti è la semplicità delle norme, non la fonte dei finanziamenti”*, che nonostante per gli attori nazionali sia una banalità, a Bruxelles vi è ancora la logica del valore “storico” o del “prestigio” di un determinato fondo, mentre ai beneficiari ciò che conta è risolvere alcune problematiche locali o settoriali, ed il valore aggiunto dato dal fondo, non il nome del bando da cui viene il finanziamento. Inoltre, la complicazione burocratica rende anche più difficile la rendicontazione di un progetto, aumenta gli errori che costano migliaia di euro ai beneficiari, e complica la valutazione del progetto. In questo senso, la piena operatività della Procura europea raggiunta recentemente potrebbe coordinare le regole di semplificazione dei fondi e rendere più efficiente il bilancio dell'Ue.

Ma la riforma più rilevante sarebbe forse quella della diversificazione delle fonti di finanziamento, ed auspicabilmente un maggiore importo a disposizione delle istituzioni comunitarie. Difatti, abbandonare progressivamente i contributi su base nazionale, che

generano l'idea che i fondi siano un giusto ritorno dei contributi, e quindi che l'appartenenza all'Ue dipenda solo da una verifica tra uscite ed entrate dirette, potrebbe oltre a rendere la Commissione europea più indipendente, far aumentare la fiducia dei cittadini nell'Ue. Inoltre, se solo il bilancio europeo si slegasse da quell'1% al 2%, cifra a cui si avvicina eccezionalmente solo grazie al Next Generation EU, gli interventi del 2020 mostrano come l'Ue possa rivoluzionare gli investimenti comunitari in settori necessari come l'ambiente e la digitalizzazione, ma anche ricerca e innovazione tecnologica, un fondo di stabilizzazione contro gli shock asimmetrici e nuovi ammortizzatori sociali europei. Con solo il 2% del RNL comunitario. La riduzione dei trasferimenti nazionali darebbe maggior voce in capitolo non ai conflitti interni al Consiglio europeo, ma a come utilizzare quei soldi per i cittadini dell'Ue. Infatti, se questa riforma di nuove entrate proprie fosse accompagnata da una modifica del sistema decisionale del bilancio europeo, quindi non più sottoposto al veto di un solo paese ma a maggioranza qualificata, si potrebbe ambire a riforme più ambiziose.

Una reale Unione “fiscale” sarebbe quindi alla base di quella unione “politica” che farebbe diventare l'Europa un attore finalmente incisivo nello scenario mondiale, e non solo a livello di mercato. Inoltre, la definizione delle quote nazionali e dell'Iva, tra sconti, riduzioni annuali e accordi bilaterali, è complessa, opaca e non equa, piena di meccanismi correttivi complessi. Il sistema del futuro dei trasferimenti nazionali dovrà essere semplice, equo e trasparente, ma soprattutto dovrà essere ridotto per far spazio alle risorse proprie, cominciando dall'attuale risorsa propria basata sull'Iva che va a pesare sul mercato. Il sistema dei dazi doganali è la base per come le risorse proprie possono far parte del bilancio comunitario, che attualmente copre il 16% del bilancio UE.

Figura 36: Possibili fonti di entrate



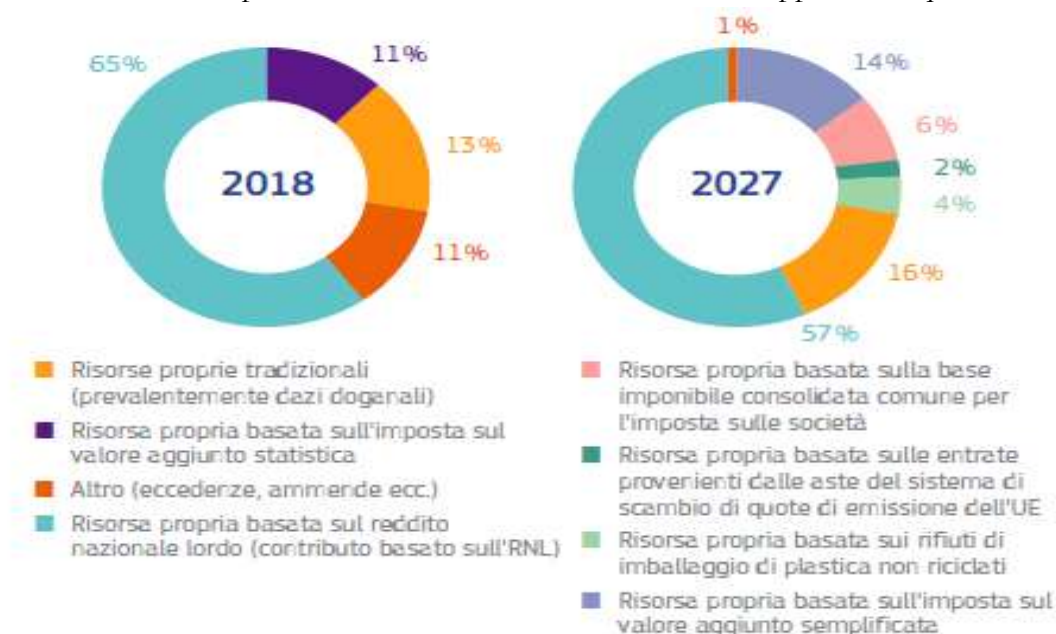
Fonte: Commissione europea

La migliore scelta tra le opzioni sopra elencate dipende non solo dagli obiettivi principali della futura riforma, ma anche dalle priorità delle politiche ambientali: ad esempio, le numerose proposte relative all'energia e all'ambiente vanno a sostenere la lotta contro il cambiamento climatico ed una maggiore parità fra le imprese, colpendo quelle più grandi, oppure quelle relative alla transazione finanziarie o all'imposta sulle società potrebbero rafforzare la lotta contro l'evasione fiscale e le frodi. L'introduzione di risorse proprie potrebbe dipendere anche dall'approfondimento delle competenze comunitarie. Ad esempio, un'unione economica e monetaria più completa potrebbe permettere maggiori entrate dal signoraggio (cioè quel sistema che permette il generare di reddito tramite l'emissione di moneta) da parte della BCE. Tuttavia, il metodo per fissare una risorsa

propria deve considerare vari criteri: trasparenza, semplicità, stabilità, coerenza con gli obiettivi strategici dell'Unione, l'impatto sulla competitività e sulla crescita sostenibile nonché l'equa ripartizione fra gli Stati membri.

Nel 2019 la Commissione ha proposto di introdurre un paniere di nuove risorse proprie: il 20 % delle entrate provenienti dal sistema di scambio di quote di emissione; un'aliquota di prelievo del 3 % applicata alla nuova base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società; un contributo nazionale calcolato in base alla quantità di rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati in ogni Stato membro (0,80 euro/kg). Queste nuove risorse proprie rappresenteranno il 12 % circa del bilancio totale dell'UE e potrebbero contribuire fino a 22 miliardi di euro all'anno al finanziamento delle nuove priorità. Inoltre la Commissione propone di eliminare le riduzioni che erano state concesse ad alcuni Stati membri per riequilibrarne i contributi eccessivi al bilancio dell'UE.

Grafico 20: Possibile previsione del bilancio annuale nel 2027, rapportato a quello del 2018



Fonte: Commissione europea

Nel settembre 2020, per far fronte alla crisi epidemiologica che ha colpito il continente, il Parlamento Europeo ha approvato una riforma sulle risorse proprie: da una parte ha ridotto del 10% la percentuale che gli Stati membri ricevono dai dazi doganali, portandoli verso il bilancio comunitario, e dall'altra vengono introdotte nuove risorse che erano già state proposte dalla Commissione Europea: un contributo nazionale basato sui rifiuti di imballaggi plastici non riciclati, una quota basata sull'imposta sulle società, una quota basata sullo scambio di quote di emissioni ETS. Inoltre, l'Ue si impegna ad eliminare gli sconti di contributi a favore dei paesi che ne godono ed aumentare temporaneamente il massimale delle risorse proprie al 2 % del RNL, un aumento di 0,6 punti percentuali rispetto alla proposta già avanzata pari all'1,4%. Questo aumento di aliquota ed introduzione di nuove entrate proprie sono per evitare un aumento dei contributi nazionali e la riduzione della spesa per gli investimenti. In aggiunta, il Parlamento europeo sollecita la Commissione a presentare proposte legislative che creino le basi giuridiche per nuove risorse proprie in vista della programmazione 2028-2035 basate su un meccanismo di adeguamento del

carbonio alla frontiera, un'imposta sui servizi digitali, la web tax⁹¹, e un'imposta sulle transazioni finanziarie.

Le opzioni relative alla spesa del bilancio, le sue riforme, la sua dimensione, nonostante siano qui prese singolarmente, in realtà sono tutti aspetti interdipendenti che vanno considerati nel loro insieme. Il documento ha esaminato 5 possibili scenari per il futuro delle finanze dell'Ue:

1. **Avanti così:** l'UE-27 continua ad attuare il suo programma positivo di riforme, con una certa gradualità e stabilità rispetto al passato facendo le riforme più essenziali. Prevede una riduzione degli investimenti legati alla Politica di Coesione per tutte le regioni, un aumento del cofinanziamento nazionale ed una più specifica focalizzazione su temi come l'occupazione, l'innovazione, il cambiamento climatico e l'inclusione sociale; una riduzione dei fondi della PAC, segnata da un sostegno più mirato ed equo verso gli agricoltori e maggiori investimenti nello sviluppo rurale; la concentrazione su nuove priorità come la sicurezza in termini di migrazione e controllo delle frontiere, la difesa, la ricerca e lo sviluppo; riforme strutturali legate al semestre europeo attraverso la Politica di Coesione; un regime di risorse proprie che non si discosti molto da quello attualmente in vigore.
2. **Fare di meno insieme:** l'UE-27 fa di meno insieme in tutti i settori. Questo secondo scenario prende in considerazione l'ipotesi di ridurre significativamente l'ammontare del bilancio UE attraverso una diminuzione delle quote per la politica di coesione (ridurla al solo Fondo di Coesione e alla cooperazione transfrontaliera, con un'attenzione solo a poche tematiche come l'innovazione, l'occupazione e la transizione energetica) e dell'agricoltura (sostegno solo ad agricoltori soggetti a vincoli specifici, come quelli residenti nelle zone montane o in regioni scarsamente popolate, con strumenti di gestione del rischio per tutte le aziende agricole) ma, contemporaneamente, di concentrarsi sul funzionamento del mercato unico; inoltre, verrebbero meno investimenti in ricerca e sviluppo, nella sanità, in programmi Erasmus e così via. Per la restante parte dei programmi (ad esempio quelli riguardanti la sicurezza, la difesa e la migrazione) si provvederebbe ad un semplice "mantenimento", senza un aumento delle quote apportate dal bilancio e senza nuove priorità. Un regime diverso delle entrate prevede solo l'eliminazione delle correzioni.
3. **Alcuni fanno di più:** l'UE-27 consente a gruppi di Stati membri di fare di più insieme in settori specifici. Per quanto riguarda gli ambiti di spesa, questo scenario corrisponde allo scenario numero uno, ma solo per i Paesi che decidono di approfondire le competenze dell'Unione, includendo però anche nuovi strumenti finanziari ed un aumento delle quote di questi Stati membri al fine di puntare maggiormente su alcuni settori. Ad esempio, ci sarebbe maggiore spesa per la cooperazione rafforzata (la Procura europea), più finanziamenti fuori bilancio (fondi fiduciari, entrate con destinazione specifica) ed una stabilizzazione macroeconomica della zona euro. Le

⁹¹ Essendo la tassazione basata sul vecchio criterio di numero di lavoratori e agli stabilimenti, l'aliquota è fissata al 23,2% per le imprese tradizionali, mentre le imprese digitali solo il 9,5%.






entrate, oltre all'aumento di quote solo di questi Stati, vedono anche una nuova risorsa propria al di fuori del regime di finanziamento attuale, come contributi finanziari ad hoc od una tassa sulle transazioni finanziarie.

4. Riprogettazione radicale: l'UE-27 fa di più in alcuni ambiti e meno in altri. Il quarto scenario prevede uno stravolgimento riguardo soprattutto le spese delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale. Innanzitutto, l'attenzione viene rivolta esclusivamente alle priorità con un altissimo valore aggiunto dell'Ue, ed il supporto economico mediante gli strumenti finanziari verrebbe concesso solo alle regioni più povere e alla cooperazione transfrontaliera mediante un unico fondo per quanta riguarda la coesione, mentre la PAC verrebbe ridotta similmente allo scenario due. Vi sarebbe un rafforzamento delle priorità attuali, come reti energetiche e dei trasporti, di ricerca e sviluppo ed una più particolare attenzione alle politiche esterne, che si andrebbe a tradurre anche in nuovi obiettivi riguardanti la lotta al terrorismo, la gestione dei fenomeni migratori attraverso un controllo più intenso delle frontiere e, in generale, dare più importanza alla sicurezza e alla difesa tramite finanziamenti delle capacità e appalti congiunti. Anche qui vi sarebbero incentivi positivi per la creazione di un fondo apposito alle riforme strutturali legate al semestre europeo. Il carattere rivoluzionario comprenderebbe anche le entrate: verrebbero semplificate (abolendo le correzioni e la risorsa propria sull'IVA), sarebbero aggiunte nuove risorse (ecotassa, tassa sulle transazioni finanziarie, una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società) per realizzare alcuni obiettivi strategici, e dovranno essere create altre fonti di entrata per finanziare il bilancio dell'Ue, visto il sostegno da dedicare alle nuove priorità.
5. Fare molto di più insieme: l'UE-27 decide di fare di più insieme in tutti i settori. In quest'ultimo caso, il quinto, sarebbe previsto un aumento generale del volume del bilancio UE con un conseguente aumento del massimale delle proprie risorse. Le spese della politica agricola comune e di coesione economica, sociale e territoriale subirebbero un notevole incremento, e riguardo quest'ultima vi sarebbe una maggiore focalizzazione sulla dimensione sociale (istituendo la Garanzia per l'infanzia), urbana e di cooperazione territoriale. Sarebbe ripresa la concentrazione su priorità ad alto valore aggiunto del quarto scenario e gli incentivi del semestre europeo. Grande novità riguarderebbe un Bilancio solo per la Eurozona ed un Fondo monetario europeo, che potrebbe essere visto come un consorzio delle banche centrali degli Stati membri, con il compito di emettere attività finanziarie su mercato internazionale a titolo di moneta di riserva, ma anche un Fondo europeo di sviluppo nel bilancio, un fondo fuori bilancio che integri il bilancio dell'Ue, un meccanismo di fondo per il venture capital. Inoltre, la difesa e la sicurezza diventerebbero competenze dell'Unione, rafforzando l'azione esterna. Per quanto riguarda le entrate, sarebbero uguali allo scenario 4, con un maggior importo.

Gli scenari sono ovviamente interscambiabili, essendo dei modelli, quindi altre combinazioni sono possibili tra questi, e inoltre non sono escludibili a vicenda, ed alcune questioni sono valide per tutti gli scenari. Alcune priorità restano sempre valide: concentrazione sui programmi con un comprovato valore aggiunto e più efficienti,

maggior semplificazione, coerenza e complementarità tra i programmi e strumenti evitando le sovrapposizioni, flessibilità per rispondere alle necessità inaspettate, l'abolizione delle correzioni dei contributi statali. Lo status quo dell'Unione non è un'opzione praticabile per il nostro futuro. A quale scenario ci ispireremo maggiormente dipenderà dal futuro che si vuole costruire insieme. E come visto, il Bilancio ha implicazioni su tutte le competenze di spesa dell'Unione europea.

Figura 37: Le implicazioni per i macrosettori di spesa secondo i 5 scenari del Libro Bianco

	 Scenario 1: avanti così	 Scenario 2: fare di meno insieme	 Scenario 3: alcuni fanno di più	 Scenario 4: riprogettazione radicale	 Scenario 5: fare molto di più insieme
PRIORITÀ STRATEGICHE	Portare avanti l'attuale programma di riforme	Finanziamento soprattutto delle funzioni necessarie per il mercato unico	Come nello scenario 1; bilanci aggiuntivi sono messi a disposizione da alcuni Stati membri per i settori in cui decidono di fare di più	Finanziamento delle priorità con elevatissimo valore aggiunto dell'UE	Intervento molto più incisivo in tutti i settori
VOLUME	Grossomodo stabile	Notevolmente inferiore	Lievemente superiore	Inferiore	Notevolmente superiore
COMPETITIVITÀ	Quota leggermente superiore	Come nello scenario 1, ma con un importo notevolmente inferiore	Come nello scenario 1	Quota superiore	Quota superiore
COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE	Quota inferiore	Importo inferiore	Come nello scenario 1	Quota inferiore	Importo superiore
AGRICOLTURA	Quota inferiore	Importo inferiore	Come nello scenario 1	Quota inferiore	Importo superiore
SICUREZZA, DIFESA, MIGRAZIONE	Quota superiore	Nessun finanziamento	Quota superiore coperta parzialmente dagli Stati membri disponibili	Quota notevolmente superiore	Quota notevolmente superiore
AZIONE ESTERNA	Quota superiore	Importo inferiore	Quota superiore coperta parzialmente dagli Stati membri disponibili	Quota notevolmente superiore	Quota notevolmente superiore
L'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA			Funzione di stabilizzazione macroeconomica per gli Stati membri della zona euro		Funzione di stabilizzazione macroeconomica e Fondo monetario europeo
ENTRATE	Sistema attuale senza correzioni; altre fonti di entrate o competenze accreditate al bilancio dell'UE	Sistema attuale senza correzioni	Come nello scenario 1 con in più nuove politiche finanziate soltanto dagli Stati membri partecipanti	Scenario 1 ulteriormente semplificato; nuove risorse proprie	Riforma approfondita al di là dello scenario 4; finanziamento di una notevole quota del bilancio dell'UE attraverso nuove risorse proprie

Fonte: Commissione europea

Le implicazioni delineate nella Figura 37, essendo il bilancio legato all'unione monetaria e finanziaria, vanno analizzate secondo il Libro bianco, soffermandosi principalmente su alcuni temi trasversali: l'Unione Bancaria, il rafforzamento dell'UEM e la digitalizzazione della moneta.

“La moneta unica è uno dei risultati più significativi e tangibili dell'Europa: ha contribuito a integrare le nostre economie e ha ravvicinato gli europei. Ma è sempre stata molto più di un progetto monetario: è stata concepita come una promessa di prosperità e tale deve rimanere, anche per coloro che diventeranno membri della zona euro in futuro” recita il Libro bianco, ed è per questo che è necessario darle più stabilità e protezione all'unione economica. L'unione economica e monetaria (UEM) è carente su tre aspetti attualmente:

1. Ha un carattere ancora troppo poco incentrato sulla riduzione delle divergenze socio-economiche dei territori (basti guardare la grande differenza in termini di disoccupazione tra i Paesi membri), e la crisi ha fatto emergere questo punto;
2. La conseguenza del primo aspetto è un forte prezzo politico: sono aumentati i movimenti euroscettici tra i cittadini, chiedendo agli Stati di uscire dall'euro e creando disinformazione che si è diffusa con poche difficoltà a causa della crisi economica;
3. L'Unione economica non è ancora esente del tutto dagli shock del mercato globale.

Come visto per la situazione italiana nel secondo capitolo, i bassi livelli di investimento pubblico e privati, una produttività debole ed un alto debito pubblico rischiano di polarizzare ulteriormente le situazioni nazionali. Ma anche l'UEM non è perfetta: ha una governance ancora troppo complessa e squilibrata verso alcuni attori e strumenti, riducendo l'efficacia delle istituzioni e degli strumenti comuni. È quindi necessaria maggiore chiarezza, trasparenza e assunzione di responsabilità, tramite anche un maggior coinvolgimento del PE per una chiara responsabilità democratica del processo di adozione delle decisioni. Infine, gli interessi comuni della zona euro non sono ancora ben rappresentati nel dibattito pubblico, e senza una comprensione delle sfide non vi può essere una visione coerente e condivisa per il futuro, mostrando ancora una volta le riforme necessarie come qualcosa lontano dai cittadini.

Figura 38: Il sistema della governance dell'eurozona



Fonte: Commissione europea

Il Libro bianco mostra le misure necessarie per rafforzare la moneta unica:

- Innanzitutto, definire i principi guida per l'approfondimento dell'UEM. Quelli proposti dal Libro bianco sono: l'occupazione, la crescita, l'equità sociale, la convergenza economica e la stabilità finanziaria come impatto verso la cittadinanza comunitaria; una maggiore responsabilità e solidarietà tra gli Stati, con una condivisione e riduzione dei rischi attraverso incentivi e la realizzazione di riforme strutturali; l'apertura a tutti gli Stati membri dell'Ue, cioè l'obiettivo che tutti gli Stati, ad eccezione della Danimarca, un giorno aderiscano all'euro appena le condizioni sono soddisfatte; un processo decisionale più trasparente e garanzia di responsabilità democratica.
- Le misure appena descritte avranno necessariamente un determinato ordine cronologico di adozione, ordine sulle quali vi è molto scontro di opinioni. Innanzitutto, bisogna riaffermare la volontà comune di seguire il percorso indicato, e a lì lavorare ad una tabella di marcia per il futuro a medio termine, da adottare entro il 2025, a partire da quella sotto proposta dalla Commissione.
- Compiere parallelamente all'UEM una Unione finanziaria basata sulla riduzione e condivisione dei rischi. La riduzione avviene attraverso un potenziamento della disciplina di mercato: maggiori misure in materia d'insolvenza e ristrutturazione, affrontare i crediti deteriorati esistenti e prevenendo l'insorgere di nuovi, rafforzare le pratiche di vigilanza, la riforma dei quadri giuridici nazionali, la ristrutturazione del settore bancario. La condivisione dei rischi avviene attraverso il completamento dell'Unione Bancaria, attraverso due strumenti fondamentali per allentare il legame tra le banche e le finanze pubbliche (fenomeno che in Italia è peggiore rispetto agli altri Stati Ue, poiché le banche detengono più di un quarto del debito pubblico): il

dispositivo di sostegno comune di bilancio per il Fondo di risoluzione unico e il sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS). Il primo serve per evitare di addossare i costi del nuovo quadro comunitario per la risoluzione bancaria ai contribuenti, il secondo per assicurare che i risparmi in conti di deposito siano ben protetti, e lo siano equamente, in tutta la zona euro, attraverso una copertura assicurativa più solida. L'Unione bancaria può essere composta da 3 meccanismi: quello di vigilanza unico, già operativo, quello di risoluzione unico di cui è stato istituito il comitato (ma non il fondo legato ad esso), ed il sistema europeo di assicurazione dei depositi.

- Oltre all'Unione Bancaria, andrebbe accelerata la realizzazione dell'Unione europea dei mercati dei capitali, dove si emettono e trattano titoli azionari e obbligazionari, favorendo l'integrazione della finanza non bancaria, evitando che un Paese rimanga escluso dai flussi di moneta e credito e dagli stimoli della politica monetaria comune. Questa Unione è ancora più complicata, poiché le norme nazionali sono molto diversificate tra di loro, come il diritto societario. Questa Unione si realizza mediante: l'attuazione e la revisione intermedia del piano di azione per promuovere l'integrazione dei mercati dei capitali, la revisione delle autorità europee di vigilanza (il completamento vero e proprio avverrà quando si istituirà un'unica autorità di vigilanza europea dei mercati dei capitali). Questo permetterebbe un miglior accesso alle imprese e alle famiglie al capitale di rischio, riducendo il ricorso al finanziamento tramite il prestito.
- Diversificare maggiormente i bilanci delle banche, ad esempio mediante titoli garantiti da obbligazioni sovrane, contribuirebbe a risolvere il problema dell'interconnessione fra le banche e lo Stato d'origine. La diversificazione potrebbe essere promossa dalla creazione dei titoli garantiti da obbligazioni sovrane, senza la mutualizzazione del debito tra gli Stati.
- Nel lungo termine, per dare maggiore stabilità finanziaria si sta discutendo da molti anni circa l'emissione comune di debito, che tuttavia coinvolgerebbe molte questioni non strettamente finanziarie, ma anche giuridiche e politiche che verranno superate solo tramite la volontà politica degli Stati membri, nel caso succederà mai. Infatti, una grande paura è il fatto che questi bond riducano gli incentivi a condurre politiche di bilancio sane. Anche la modifica del regolamento dei titoli di Stato è in discussione e complessa. Infatti, la normativa bancaria comunitaria prevede che questi abbiano un rischio pari a zero, visto il loro ruolo nel finanziamento della spesa pubblica, ma disincentiva la diversificazione delle attività bancarie e gli investimenti nel paese. La riforma punterebbe a ridurre la quota di titoli di Stato in loro possesso, aumentando gli incentivi per i governi a ridurre il profilo di rischio connesso alle loro obbligazioni.
- Aumentare la riconvergenza economica e sociale, in maniera da rispondere adeguatamente agli shock senza causare difficoltà economiche o sociali e generalmente per avere delle economie più resilienti ed efficienti, non solo in caso di crisi economica. Questa convergenza dovrebbe essere maggiore principalmente per le economie che

condividono una moneta unica, senza dimenticare gli altri Paesi, anch'essi destinati ad aderire alla zona euro. Per una maggiore convergenza, gli Stati della zona euro potrebbero decidere di rafforzare i diversi elementi già esistenti: il quadro a livello dell'UE (ad esempio l'Unione Bancaria, l'Unione dell'energia, il mercato unico digitale, l'integrazione nel mercato unico permette una maggiore convergenza), il coordinamento delle politiche economiche (attraverso il semestre europeo si potrebbero definire standard precisi di comune accordo, seguiti da un attento monitoraggio dei progressi, per la qualità della spesa pubblica e gli investimenti nel settore dell'istruzione, una maggior attuazione del pilastro dei diritti sociali, l'allineamento dei sistemi di tassazione delle imprese, sistemi fiscali e previdenziali equi ed efficienti) e l'uso dei finanziamenti per rafforzare i legami tra i fondi SIE e le riforme nazionali (nell'elaborazione degli AdP, dalla programmazione 2014-2020, questi dovevano contenere tutte le riforme pertinenti alle raccomandazioni specifiche ricevute. Una proposta presente nel documento prevede il subordinare l'erogazione dei Fondi ai progressi compiuti nell'attuazione delle riforme, oppure un fondo dedicato ad incentivare l'esecuzione delle riforme). Altri due fattori che permettono una maggiore convergenza sono la già citata stabilizzazione macroeconomica (essa ha l'obiettivo di proteggere gli investimenti pubblici dalla recessione economica e garantire un regime di assicurazione contro la disoccupazione simile al SURE. L'adesione dei paesi a questa funzione dovrebbe rispettare criteri chiari, come l'attuazione di politiche di convergenza, e potrebbe avere come finanziamento il MES od un fondo ad hoc che, erogando risorse, assorba gli shock, oppure che possa contrarre prestiti. Inoltre, è ancora in discussione l'idea di creare un bilancio della zona euro, per perseguire traguardi più ambiziosi) e il rafforzamento delle capacità tecniche nazionali (che già avviene grazie ai Fondi SIE, ma potrebbe essere ampliata alle riforme specifiche per una maggiore convergenza).

- Rafforzare l'architettura dell'UEM ed ancorarla all'accountability. Un aumento delle competenze prevede un aumento delle responsabilità dei governi che questi si devono prendere. È necessario affrontare un dibattito sul rapporto tra i paesi dell'eurozona e gli altri Stati membri dell'Ue, istituendo un processo decisionale all'interno dell'eurozona che rafforzi l'Eurogruppo e il PE per permettere ai Paesi dell'UEM di prendere decisioni tra di loro, garantendo la trasparenza con gli altri. Il documento prevede, per rafforzare l'UEM, la formalizzazione dell'Eurogruppo in Consiglio e di un maggior ruolo dell'Eurogruppo nella Commissione, attraverso la nomina di un suo presidente con specifiche competenze decisionali. Inoltre, è necessario unificare la rappresentanza degli Stati membri nelle sedi internazionali, come il FMI, attraverso la BC, per promuovere l'interesse generale ed avere un peso politico/economico più rilevante. Per rafforzare la responsabilità democratica si devono fare delle riforme in seno alla trasparenza, a maggiori poteri di controllo per il PE, ed un accordo per stabilire formalmente i ruoli dei vari organi comunitari in sede di accountability. Come ultimo punto, per un'autentica UEM, quindi dopo le misure appena descritte, una riforma più ambiziosa prevede l'istituzione di un Tesoro della zona euro, con competenze in materia di: vigilanza economica e di bilancio, funzione di stabilizzazione macroeconomica e bilancio dell'eurozona, coordinamen-

to dell'emissione di eventuali attività sicure europee, gestione del MES o di un Fondo monetario europeo che dia sostegno all'Unione Bancaria e liquidità agli Stati membri. Il potere decisionale sarebbe affidato all'Eurogruppo che abbia come Presidente un ministro delle Finanze dell'Ue (come proposto nel 2016 dai governatori delle banche centrali di Francia e Germania), riunendo le competenze e i servizi esistenti in diverse istituzioni e organismi, rispondente del suo operato al Parlamento Europeo essendo un commissario europeo. Secondo la Commissione Juncker, l'istituzione di questa figura avrebbe dovuta essere concordata tra PE e Consiglio europeo entro il 2019, ma per ora è stata lettera morta, a causa delle numerose divergenze tra gli Stati.

Tabella 10: Tabella di Marcia proposta dalla Commissione per il completamento dell'UEM

PERIODO 2017-2019	
UNIONE FINANZIARIA	UNIONE ECONOMICA E DI BILANCIO
UNIONE BANCARIA E UNIONE DEI MERCATI DEI CAPITALI <ul style="list-style-type: none"> ✓ Attuazione di ulteriori misure di riduzione del rischio per il settore finanziario ✓ Strategia di riduzione dei crediti deteriorati ✓ Istituzione di un sostegno comune per il Fondo di risoluzione unico ✓ Accordo sul sistema europeo di assicurazione dei depositi ✓ Finalizzazione delle iniziative relative all'Unione dei mercati dei capitali ✓ Revisione delle autorità europee di vigilanza - primi passi verso un'unica autorità di vigilanza europea dei mercati dei capitali ✓ Lavori per l'istituzione di titoli garantiti da obbligazioni sovrane per la zona euro 	CONVERGENZA ECONOMICA E SOCIALE <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ulteriore rafforzamento del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche ✓ Maggiore assistenza tecnica ✓ Lavori per norme di convergenza PREPARAZIONE DEL NUOVO QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE DELL'UE <ul style="list-style-type: none"> ✓ Maggiore attenzione al sostegno alle riforme e collegamento più stretto con le priorità della zona euro FUNZIONE DI STABILIZZAZIONE DEI BILANCI <ul style="list-style-type: none"> ✓ Riflessione sull'istituzione di una funzione di stabilizzazione dei bilanci
RESPONSABILITÀ DEMOCRATICA E GOVERNANCE EFFICACE	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Dialogo con il Parlamento europeo rafforzato e maggiormente formalizzato ✓ Progresso verso una rappresentanza esterna della zona euro più forte ✓ Proposta di integrazione del patto di bilancio nel quadro giuridico dell'UE 	
PERIODO 2020-2025	
UNIONE FINANZIARIA	UNIONE ECONOMICA E DI BILANCIO
PROSEGUIMENTO DELL'ATTUAZIONE DELLE INIZIATIVE RELATIVE ALL'UNIONE DEI MERCATI DEI CAPITALI	CONVERGENZA ECONOMICA E SOCIALE <ul style="list-style-type: none"> ✓ Nuove norme di convergenza e collegamento con la funzione di stabilizzazione centrale
INTRODUZIONE DEL SISTEMA EUROPEO DI ASSICURAZIONE DEI DEPOSITI	FUNZIONE DI STABILIZZAZIONE CENTRALE <ul style="list-style-type: none"> ✓ Decisione sulla progettazione, la preparazione dell'attuazione e l'inizio delle attività
TRANSIZIONE VERSO L'EMISSIONE DI UN'ATTIVITÀ SICURA EUROPEA	ATTUAZIONE DEL NUOVO QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE DELL'UE <ul style="list-style-type: none"> ✓ Maggiore attenzione agli incentivi per le riforme
MODIFICHE AL TRATTAMENTO NORMATIVO DELLE ESPOSIZIONI SOVRANE	SEMPLIFICAZIONE DELLE REGOLE DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA
RESPONSABILITÀ DEMOCRATICA E GOVERNANCE EFFICACE	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Presidente permanente a tempo pieno dell'Eurogruppo ✓ Trasformazione dell'Eurogruppo in una formazione del Consiglio ✓ Rappresentanza esterna della zona euro veramente unificata ✓ Integrazione dei restanti accordi intergovernativi nel quadro legale dell'UE ✓ Istituzione del Tesoro della zona euro ✓ Istituzione del Fondo monetario europeo 	

Fonte: Commissione europea

Infine, una sfida che viene dall'esterno verso il mondo finanziario ed economico è la digitalizzazione della moneta. A inizio ottobre la BCE ha pubblicato un report sull'eventualità di emettere una moneta (sempre l'euro) digitale come forma elettronica per

i pagamenti, senza tuttavia sostituire l'utilizzo dei contanti. Questa riflessione è dovuta anche al grande aumento di commercio online e al ridurre i contatti tramite banconote a causa del Covid-19, ma anche per ridurre le frodi fiscali ed aumentare i controlli. Per dotarsi di una moneta virtuale però è necessario disporre di un sistema di sicurezza che protegga da eventuali attacchi informatici, sistema di cui la Svezia ad esempio si è già dotata, abbandonando quasi del tutto i contanti. Inoltre, la nuova moneta dovrà essere facile, poco costosa da utilizzare, efficiente (cioè che permette pagamenti istantanei), accessibile in modalità offline, garantire la privacy ed esente da rischi economici e di frode. La BCE ha proposto due approcci: il primo è di tipo centralizzato, e prevede la registrazione di tutte le transazioni in euro digitale nella contabilità della Bce, mentre il secondo è di tipo decentralizzato, e in questo caso la BCE si limiterebbe a fissare le regole per queste transazioni affidando la registrazione di esse a intermediari sotto la sua vigilanza. Essendo la questione molto complessa, la BCE ha aperto la consultazione agli stakeholders fino a marzo 2021, presumibilmente entro la fine dell'anno pubblicherà un report in cui verranno raccolte e analizzate le proposte ricevute, per poi nei prossimi anni decidere la direzione da prendere. Christine Lagarde ha dichiarato che *“dovremmo essere preparati all'emissione di un euro digitale qualora ce ne fosse bisogno”*, anche davanti alle sfide delle altre potenze: il mercato delle carte di credito e delle app per i pagamenti è dominato da società statunitensi e cinesi, ed ora esiste anche un'iniziativa privata nel campo delle monete digitali, la Libra di Facebook. Ma la garanzia della BCE rispetto alla Libra o ai bitcoin è il sostegno di una istituzione pubblica affidabile alle spalle, sia per il contante che per il virtuale

Una di queste può essere l'utilizzo della tecnologia blockchain, come testato a maggio 2020 dalla Banca di Francia, cioè una tecnologia che permette lo sviluppo di valute digitali, poiché garantisce il rispetto della privacy di chi esegue le transazioni e contemporaneamente permette di risparmiare i costi dovuti alle intermediazioni tradizionali. Tuttavia, il limite principale della blockchain è, garantendo l'anonimato degli utilizzatori, l'impossibilità di tracciare l'acquirente in caso di transazioni illecite.

Infine, quanto sottolinea il Libro Bianco è che è giunto il momento di far prevalere il pragmatismo sul dogmatismo, di superare le logiche nazionali e costruire ponti mettendo da parte la sfiducia dei singoli: *“A quindici anni dal lancio dell'euro e a dieci anni dal momento in cui siamo stati colpiti dalla crisi, è giunto il momento di guardare con occhi nuovi alle prospettive della nostra Unione nel prossimo decennio, e di creare un terreno comune per il futuro”*. La programmazione 2021-2027 è una prova della direzione che l'Unione ha voluto prendere: in attesa della Conferenza sul futuro dell'Europa, non discostarsi molto dallo status quo.

4.4 La programmazione 2021-2027

Il nuovo bilancio europeo è stato proposto formalmente nel maggio 2018 e poi approvato dal Consiglio europeo del 17 dicembre 2020, e prevede importanti cambiamenti per la Politica di Coesione, gli obiettivi strategici e nuove allocazioni di risorse. A prezzi correnti il bilancio complessivo 2021-2027 corrisponde a 1074,3 miliardi di Euro a prezzi 2018 (nella bozza del 2018 corrispondevano a 1279 miliardi di Euro, ma è stato ridotto perché parte delle risorse sono andate ad integrare il Next Generation Eu). Nella programmazione

2021-2027, viene innovata l'architettura dei fondi a finalità strutturale: si tratta di quattro proposte di regolamento, che delineano un corpus normativo con una struttura a cerchi concentrici dal generale al particolare:

1. le regole finanziarie comuni a sette fondi a gestione concorrente: Fondo di coesione (FC); Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP); Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); Fondo sociale europeo Plus (FSE+); Fondo Asilo e migrazione (AMIF); Strumento per la gestione delle frontiere e i visti (BMVI); Fondo per la Sicurezza interna (ISF);
2. regole specifiche applicabili solo al FESR e al FC (nello specifico, il 75% dei loro fondi saranno destinati ai primi due Obiettivi Strategici);
3. regole specifiche per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (Interreg), che si applicano al FESR e, nel contempo, agli strumenti di finanziamento esterno dell'Unione (Strumento di preadesione – IPA III; Strumento di vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale – NDICI);
4. un meccanismo giuridico per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi nell'ambito dei progetti di cooperazione transfrontaliera.

Questo corpus normativo unico tra sette fondi Ue semplificherà le procedure decisionali, attuative e di controllo sia delle AdG che dei beneficiari, oltre a promuovere sinergie tra i 7 fondi. Questa convergenza normativa comporta una maggiore coerenza tra le regole comunitarie, e quindi la riduzione degli oneri amministrativi per i beneficiari e le AdG.

In secondo luogo, in termini di contenuti, gli undici obiettivi tematici diventano cinque. Il FESR, il FSE, il Fondo di coesione e il FEAMP nel periodo 2021-2027 sosterranno i seguenti obiettivi:

1. un'Europa più intelligente (*a smarter Europe*) attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente, la digitalizzazione e il sostegno alle PMI;
2. un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio (*a greener low-carbon Europe*) attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi secondo l'accordo di Parigi;
3. un'Europa più connessa (*a more connected Europe*) attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale;
4. un'Europa più sociale (*a more social Europe*) attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali (sostegno all'occupazione di qualità, l'istruzione, le competenze professionali, l'inclusione sociale e un equo accesso alla sanità);
5. un'Europa più vicina ai cittadini (*a Europe closer to citizens*) attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali⁹².

⁹² Mentre i primi 4 OS possono definirsi verticali e settoriali, quest'ultimo appare invece orizzontale, cioè orientato ad enfatizzare ulteriormente gli strumenti della progettazione integrata territoriale in ogni area geografica dell'UE, rilanciando chiaramente le logiche bottom-up per bilanciare le

Tabella 11: I nuovi obiettivi strategici 2021-2027⁹³

<i>Priorità di policy dell'agenda europea e OS della politica di coesione 2021-2027</i>	
Priorità di policy della Commissione	Obiettivi Strategici (OS)
Strategia per la competitività del sistema produttivo europeo	OS 1 - 'A smarter Europe'
Economia circolare e promozione della 'low-carbon economy'	OS 2 - 'A greener Europe'
Agenda digitale europea	OS 3 - 'A more connected Europe'
Pilastro Europeo dei diritti sociali	OS 4 - 'A more social Europe'
Agenda urbana ("patto di Amsterdam")	OS 5 - 'Europe closer to citizens'

<i>Tavola di corrispondenza fra gli undici OT del periodo 2014-2020 e i quattro OS della politica di coesione 2021-2027 su cui incide direttamente il FESR</i>	
Obiettivi Tematici (OT) 2014-2020	OS 2021-2027 su cui incide il FESR
OT 1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione OT 3 - Favorire la competitività del sistema produttivo (e delle PMI)	OS1 - 'A smarter Europe'
OT 4 - Promuovere un'economia a basse emissioni OT 5 - Sostenere l'adattamento ai cambiamenti climatici	OS 2 - 'A greener Europe'
OT 2 - Agenda digitale europea OT 7- Promuovere la mobilità sostenibile di persone e merci	OS 3 - 'A more connected Europe'
OT 6 - Tutelare l'ambiente e valorizzare le risorse culturali e ambientali	OS 5 - 'Europe closer to citizens'

Fonte: Antonio Bonetti

Questi obiettivi strategici poi sono declinati in obiettivi specifici per ciascuno dei Fondi. Si può notare come il FEASR non sia più programmato assieme agli altri fondi a finalità strutturale, infatti esso confluirà, assieme al Fondo europeo agricolo di garanzia, nei Piani strategici della PAC. La nuova PAC, incentrata verso una maggiore sostenibilità ambientale ed equità verso le PMI, prevede un miglior utilizzo dei fondi attraverso il coinvolgimento degli Stati, aventi un nuovo ruolo di responsabilità nel trasferire i fondi tra pagamenti diretti e sviluppo rurale secondo le proprie esigenze nazionali. Nel settore agricolo, come a livello generale come si vedrà tra poco, viene creata una riserva di liquidità per far fronte a shock del mercato agricolo. La PAC prevede una riduzione da 408 a 336,4 miliardi, suddivisi in 258,6 per il FEAGA e 77,8 per il FEASR, entrambi ridotti rispetto alla programmazione precedente, specialmente quest'ultimo.

Restano confermati i due obiettivi territoriali: "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" negli Stati membri e nelle regioni, con il sostegno del FESR, del FSE e del Fondo di coesione; "Cooperazione territoriale europea" (Interreg), con il sostegno del FESR. Le risorse del FESR e del FSE per l'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" saranno ripartite fra le tre categorie di regioni della scorsa programmazione: regioni meno sviluppate, regioni in transizione e regioni più sviluppate. Il Fondo di coesione

dinamiche top-down dei primi 4.

⁹³ Gli ultimi 4 OT sono inclusi nell'OS 4.

continuerà a sostenere gli Stati membri il cui reddito nazionale lordo pro-capite sia inferiore al 90% dell'RNL medio pro-capite dell'UE-27. Le risorse per la coesione economica, sociale e territoriale disponibili per gli impegni di bilancio per il periodo 2021-2027 sono 331 mld di euro, di cui 200,4 da parte del FESR, 42,6 del FC e 88 miliardi di euro del FSE: si tratta del 30,8% del quadro finanziario pluriennale dell'Unione. Il FSE+ è composto dal vecchio Fse, insieme all'Iniziativa a favore dell'Occupazione giovanile, il Programma per l'Occupazione e Innovazione sociale, il Programma Salute e il Fondo di Aiuti europei agli indigenti. Mentre i primi due OS sono finanziati principalmente dal FESR e dal FC (con una quota minoritaria del FSE+), il quarto OS è sostenuto principalmente dal FSE+ per l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali.

In relazione alla Programmazione 2014-2020, il FC risulta molto ridotto (circa del 40%), dotazione assegnata ai due Fondi Strutturali. La Politica di Coesione aumenta l'integrazione anche con altri Programmi con impatti regionali, ad esempio il coordinamento con il Semestre europeo per le politiche economiche, a cui sono destinati 25 miliardi di euro, e i fondi diretti che hanno ricadute regionali (Erasmus+, il Programma di infrastrutture orientato alla connettività, Life, etc). Rispetto alla scorsa programmazione, per avere maggiori termini di flessibilità la concentrazione tematica non sarà più ripartita tra gli obiettivi politici a livello regionale, bensì a livello nazionale.

Dedotto il 3% destinato all'obiettivo "Cooperazione territoriale europea", le risorse destinate all'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" saranno assegnate nel seguente modo:

- il 61,6% alle regioni meno sviluppate;
- il 14,3% alle regioni in transizione;
- il 10,8% alle regioni più sviluppate;
- il 12,9% agli Stati membri che beneficiano del Fondo di coesione;
- lo 0,4% a finanziamenti supplementari per le regioni ultra periferiche.

La cooperazione interregionale e transfrontaliera continua ad essere finanziata all'interno dei 5 obiettivi strategici, principalmente dall'iniziativa Interreg con 9,5 miliardi provenienti dal FESR, sostenendo la cooperazione istituzionale e lo sviluppo di servizi comuni di interesse pubblico. Inoltre, la Commissione propone di aiutare gli Stati membri ad abbattere gli ostacoli transfrontalieri, consentendo l'applicazione di norme statali nello Stato membro limitrofo per uno specifico progetto e in comune accordo con le autorità competenti: ad esempio, si potranno costruire strutture sanitarie transfrontaliere o infrastrutture di trasporto. In aggiunta, vengono creati dei nuclei paneuropei per l'innovazione, e le regioni dotate di "specializzazione intelligente" avranno in dotazione maggiori finanziamenti per promuovere progetti interregionali legati ai big data, all'economia circolare, alla mobilità interconnessa e alla cybersicurezza.

Il QFP copre i principali settori di spesa riportati di seguito:

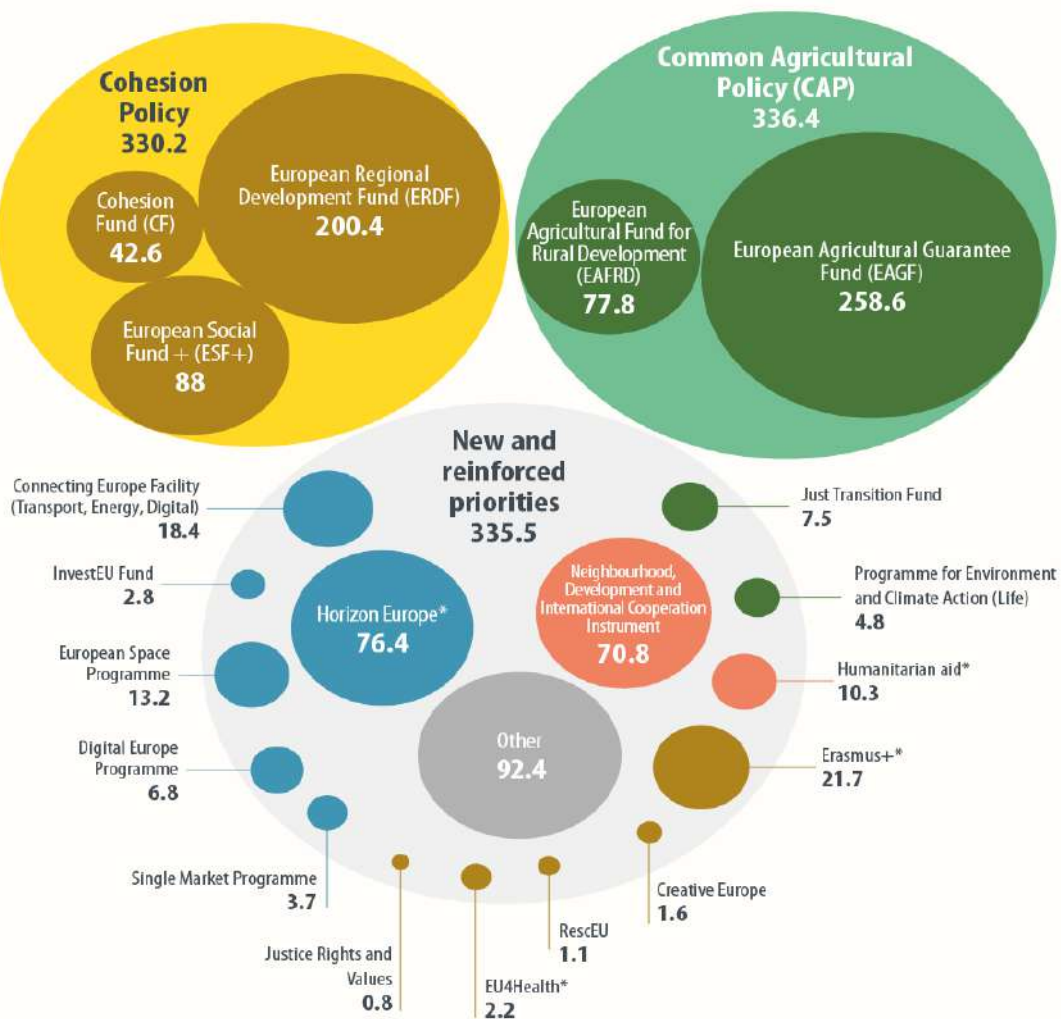
- mercato unico, innovazione e agenda digitale: 132,781 miliardi di euro
- coesione, resilienza e valori: 377,8 miliardi di euro

- risorse naturali e ambiente: 356,4 miliardi di euro
- migrazione e gestione delle frontiere: 22,7 miliardi di euro
- sicurezza e difesa: 13,2 miliardi di euro
- vicinato e resto del mondo: 98,4 miliardi di euro
- pubblica amministrazione europea: 73,1 miliardi di euro

Figura 39: Quadro finanziario pluriennale Ue 2021-2027

Main programmes and funds under the multiannual financial framework

All amounts in € billion (2018 prices)



An additional top-up of €12.5 billion over 2021–2027 is agreed with the European Parliament and allocated to: Horizon Europe, Erasmus+, EU4Health, Integrated Border Management Fund, Rights and Values, Creative Europe, InvestEU, NDICI. Top-ups will be mainly funded by revenue from competition fines and de-commitments.

* of which €500 million from €2.5 billion reallocation from the margins agreed with the European Parliament

Fonte: Consiglio europeo

Oltre alla Pac e alla Politica di Coesione, che pesano rispettivamente il 31,3 e al 30,8% del QFP, 335,5 miliardi sono destinati a politiche nuove o rafforzate:

- Mercato unico, innovazione e agenda digitale: Horizon Europe per 76,4 miliardi, la connettività europea per 18,4, il programma spaziale europeo 13,2, il programma digitale europeo 6,8, al mercato unico 3,7 e per InvestEU 2,8 miliardi;
- Coesione, resilienza e valori: Erasmus+ per 21,7 miliardi, Europa creativa per 1,6, EU4Health 2,2, RescEU per 1,1 e per la giustizia 800 milioni;
- Risorse naturali e ambiente: 7,5 miliardi al Just Transition Fund e 4,8 al progetto LIFE;
- Vicinato e resto del mondo: 70,1 per il programma di Vicinato e cooperazione internazionale, 10,3 per gli aiuti umanitari;
- Altre priorità equivalenti a 92,4 miliardi, suddivise in: 11 miliardi per il mercato unico (di cui la metà per il progetto ITER-reattore sperimentale term nucleare internazionale), 20 per la Coesione, 7,7 per l'ambiente (la maggior parte andrà al FEAMP), 22,7 per la migrazione e gestione delle frontiere (8 all'AMIF), 13 per la sicurezza e difesa (7 al Fondo europeo per la difesa), 18 per il vicinato e il resto del mondo.

Il restante dei Fondi, circa 73 miliardi, è destinato alla pubblica amministrazione europea.

Il Consiglio europeo inoltre ha destinato il 30% dei fondi del QFP e del Next Generation Eu a progetti legati al clima, mentre dal 2024 il 7,5% della spesa annuale dovrà andare agli obiettivi della tutela e conservazione della biodiversità, quota che salirà al 10% a partire dal 2026. La parità di genere è invece individuata come priorità orizzontale a tutti i programmi di finanziamento, che dovranno prevedere valutazioni di impatto sul tema.

È stata resa possibile la possibilità di trasferire i fondi da una priorità all'altra per il 5% dei fondi destinati ad ogni priorità senza attendere l'approvazione ufficiale della Commissione. Sono state inoltre rafforzate le politiche integrate per lo sviluppo locale, tra cui: i GAL, gli ITI, la reintroduzione di Urban per lo sviluppo delle capacità delle città, la destinazione del 6% del FESR allo sviluppo urbano sostenibile, l'allocazione del 25% delle risorse del FSE+ all'inclusione sociale, del 5% contro la povertà infantile e del 15% all'occupazione giovanile per quei paesi la cui percentuale di NEET è superiore alla media europea.

È stato istituito uno strumento unico di margine per consentire il finanziamento di spese impreviste specifiche che non potrebbero essere finanziate diversamente. Il massimale annuo di questo strumento è fissato a 772 milioni di euro. Inoltre sono stati istituiti 3 strumenti speciali tematici che offriranno mezzi finanziari supplementari in caso di eventi imprevisti specifici:

- la riserva di adeguamento alla Brexit per sostenere gli Stati membri e i settori economici maggiormente colpiti dalla Brexit (5 miliardi di Euro)
- il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione per offrire assistenza ai lavoratori che perdono il lavoro a causa di ristrutturazioni legate alla globalizzazione (186 milioni di Euro l'anno)
- la riserva di solidarietà e per gli aiuti d'emergenza per rispondere a situazioni di emergenza derivanti da catastrofi gravi negli Stati membri e nei paesi in fase di adesione

e per rispondere rapidamente a specifiche necessità urgenti all'interno dell'UE o nei paesi terzi (1,2 miliardi di Euro all'anno)

Per quanto riguarda le Entrate proprie, che entreranno in vigore appena tutti i Parlamenti nazionali le approveranno (verranno applicate retroattivamente dal 1° gennaio 2021), dal 2021 è entrata in vigore la tassa sui rifiuti di plastica non riciclati pari a 80 centesimi al chilo, mentre le altre proposte in attesa di approvazione andranno a rimborsare parzialmente i prestiti erogati attraverso il Next Generation EU. Queste nuove fonti di finanziamento si aggiungono alle risorse proprie esistenti:

- risorse proprie tradizionali: dazi doganali e prelievi sullo zucchero;
- risorsa propria basata sull'IVA, derivante da un'aliquota uniforme dello 0,3% applicata alla base dell'imposta sul valore aggiunto di ciascuno Stato membro, con la base imponibile IVA livellata al 50% dell'RNL di ciascun paese;
- risorsa propria basata sul RNL: proveniente da un'aliquota uniforme applicata al reddito nazionale lordo degli Stati membri ed adattata ogni anno al fine di ottenere un pareggio tra entrate e spese.

Le correzioni forfettarie resteranno in vigore per la programmazione 2021- 2027 per Austria, Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Svezia. È stato introdotto, come già visto, il meccanismo di condizionalità di bilancio alle violazioni dei principi dello Stato di diritto, nel caso queste andassero a compromettere seriamente la sana gestione finanziaria del bilancio comunitario o gli interessi finanziari dell'Ue.

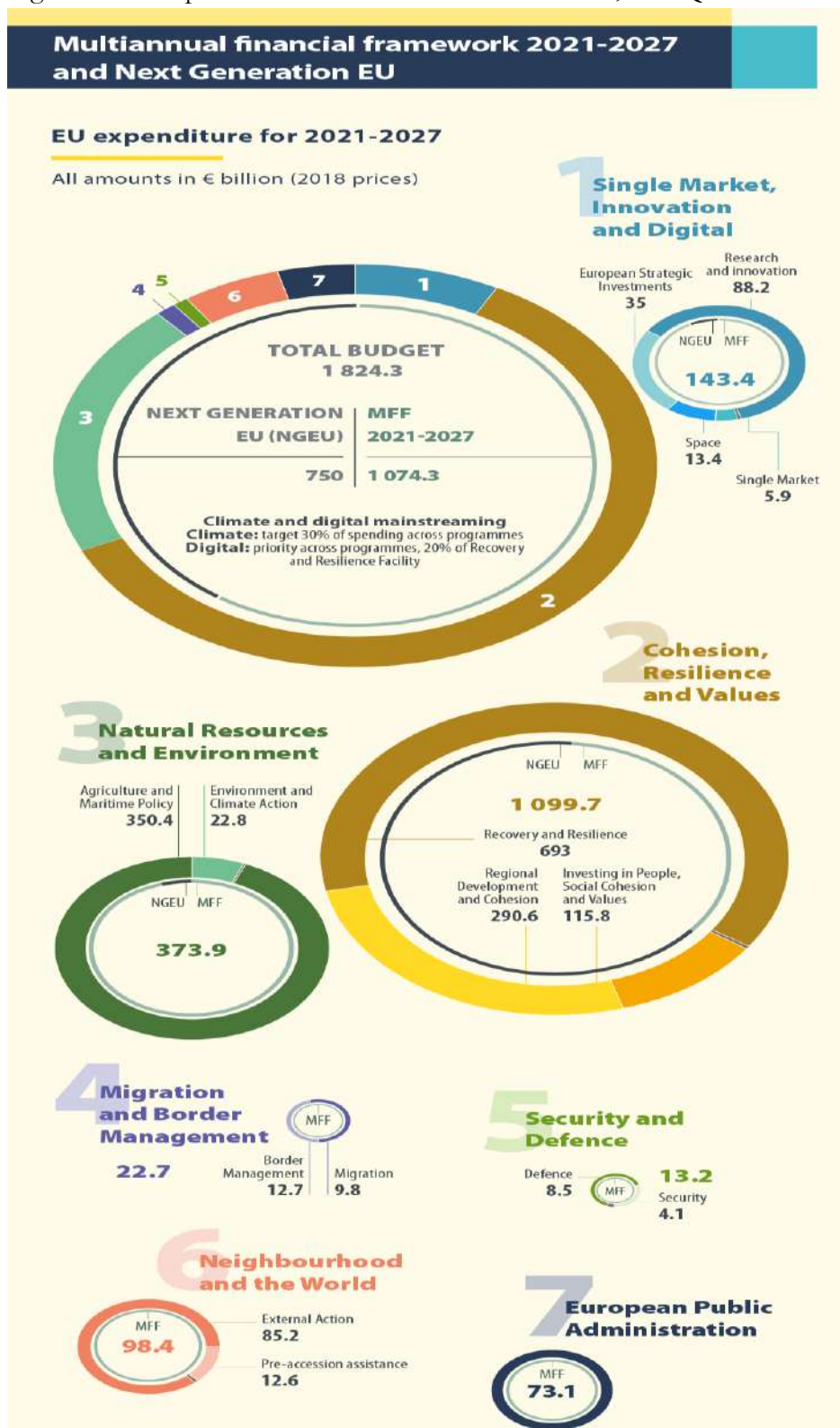
Un'altra novità è il fatto che la Commissione europea proponga una nuova metodologia di ripartizione delle risorse globali per Stato membro. Il nuovo metodo di assegnazione dei fondi si basa sulla cosiddetta "formula di Berlino", adottata dal Consiglio europeo nel 1999, che prevede metodi di calcolo diversi per le tre diverse categorie di regioni (regioni meno sviluppate, in transizione e più sviluppate). Esso tiene conto del divario tra il PIL pro-capite di una regione e la media dell'UE, in modo da rispecchiare la prosperità regionale, ma riflette anche i nodi sociali, economici e territoriali. Nel 2014-2020 i criteri erano: Pil pro capite, disoccupazione, densità della popolazione e livelli di istruzione. Nel 2021-2027, senza discostarsi dal criterio principale del PIL pro capite, che pesa l'81% tra i criteri, se ne aggiungono tre di nuovi: andamento del mercato del lavoro che peserà il 15% (disoccupazione giovanile, livello di istruzione e andamento demografico), i cambiamenti climatici per l'1% (cioè le emissioni di gas serra non comprese nel sistema ETS) e per il 3% il tasso di immigrazione netta di cittadini extra-comunitari. Il fatto che questa formula sia stata modificata durante i vari periodi di programmazione succedutisi è una nota positiva, poiché mostra l'accuratezza data nel rispecchiare l'evoluzione della coesione economica e sociale in Europa. Le misure adottate vanno a penalizzare l'Europa dell'Est (nonostante la Polonia resti il paese che riceve più finanziamenti) e promuovere il Sud, soprattutto l'Italia e la Spagna che diventeranno secondi e terzi beneficiari. Nello specifico, per l'Italia questa ripartizione rappresenta un consistente aumento di risorse: nel periodo 2014-2020, infatti, le risorse destinate dall'Unione al nostro Paese attraverso il FESR ed il FSE ammontavano a 33,5 miliardi di euro (oltre a 10,4 miliardi di euro del FEASR e 537 milioni del FEAMP). Nel periodo 2021-2027 ammonteranno, invece, a 43,4 milioni di euro, con un incremento del 29%.

La programmazione dei fondi a finalità strutturale sarà avviata mediante la preparazione, da parte dei singoli Stati membri, dell'AdP con la Commissione europea: in esso ogni Stato dovrà indicare quali dei cinque obiettivi strategici intende perseguire prioritariamente, attraverso quali obiettivi specifici e quali fondi a finalità strutturale, e l'elenco dei PON e dei POR, che dovranno essere preparati entro tre mesi dalla presentazione dell'accordo di partenariato e che potranno essere anche multi-fondo, ad esempio, unendo FESR e FSE.

Una novità importante è rappresentata dal fatto che la programmazione avverrà in due fasi: inizialmente i programmi operativi riguarderanno solo i primi cinque anni (2021-2025): le dotazioni degli ultimi due anni (2026-2027) saranno decise solo in base ai risultati di un riesame intermedio di ampia portata e approfondito. Il riesame rivedrà le priorità e gli obiettivi iniziali dei programmi, tenendo presenti i progressi nel conseguimento degli obiettivi compiuti entro la fine del 2024, i cambiamenti della situazione socioeconomica nel territorio, le nuove sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese elaborate nell'ambito dei semestri europei 2023-2024, il risultato dell'adeguamento tecnico che avverrà nel 2024, riesaminando le dotazioni nazionali per la Politica di Coesione. A livello attuativo, tutti i programmi comunitari avranno un nuovo quadro in cui saranno presenti gli output delle prestazioni (ad esempio numero di persone raggiunte dalla banda larga). Il nuovo quadro introduce una revisione annuale dei risultati, sotto forma di un dialogo politico tra le autorità del programma e la Commissione, sulla base della quale verrà fatta una revisione intermedia e verranno valutate le performance dei programmi. Per motivi di accountability e trasparenza verso i cittadini e in modo che gli stakeholder possano seguire i progressi compiuti, gli Stati membri dovranno pubblicare tutti i dati di implementazione ogni due mesi e la piattaforma Cohesion Open Data verrà automaticamente aggiornata. Inoltre, è stato finalmente riconosciuto come sia necessario anche uno sforzo per comunicare meglio la Politica di Coesione ed aumentare la sua visibilità. Per fare ciò, nei programmi sono stati inseriti maggiori eventi relativi alla comunicazione, come l'organizzazione di eventi per l'apertura di grandi progetti finanziati dall'UE e lo sviluppo di piani di sensibilizzazione sui social media. Allo stesso tempo, la comunicazione sui progetti finanziati dall'UE è stata semplificata, attraverso: un unico marchio che copre tutti i diversi fondi dell'UE, un unico portale che mostra tutti i finanziamenti disponibili per le imprese ed un unico database dei progetti gestito dalla Commissione.

Infine, l'Ue ha improntato il nuovo corpus unico sulla semplificazione. Gli strumenti adottati in seno a questo criterio sono: la semplificazione della normativa in materia degli Aiuti di Stato, per agevolare il collegamento tra gli strumenti del bilancio comunitario e i finanziamenti nazionali; il Programma di sostegno alle Riforme e la Funzione europea di stabilizzazione degli Investimenti, per promuovere la convergenza economica e sociale ed aumentare la stabilità macroeconomica dell'eurozona; la semplificazione del processo di designazione delle AdG; le procedure di controllo nazionali sono state allentate per i programmi che hanno raggiunto ottimi risultati e bassi tassi di errore nella programmazione 2014-2020; il nuovo principio dell'audit unico (i controlli per i beneficiari dei fondi saranno sottoposti ad un unico controllo piuttosto che a scongiunti controlli molteplici); ed infine le autorità nazionali dovranno definire una propria strategia di audit.

Figura 40: Le priorità dei finanziamenti comunitari, tra QFP e Next Generation EU



Fonte: Consiglio europeo

Come si può notare, nel nuovo Quadro Finanziario Pluriennale quindi l'Unione ha deciso di concentrarsi sui criteri di semplificazione, flessibilità, concentrazione e coerenza tra i fondi, e sulle tematiche relative a: Ricerca e Sviluppo mediante Horizon Europe ed Euratom, i giovani attraverso ad Erasmus+ e al Corpo europeo di Solidarietà, la

digitalizzazione via InvestEU ed il programma Europea digitale, la gestione delle frontiere esterne a cui sono stati triplicati i fondi, alla difesa con il Fondo per la Difesa, le azioni esterne, il coordinamento in tema di sanità attraverso EU4Health, una specifica riserva per affrontare nuove sfide emergenti. Ad aggiungersi al QFP va poi il Next Generation Eu per la digitalizzazione e l'ambiente, e le misure di contrasto agli effetti socio-economici della pandemia da Covid-19.

Anzi, la pandemia da Covid-19 ha permesso alla programmazione 2014-2020 di avere un framework strategico per tutte le politiche europee, e questo framework è la digitalizzazione e l'abbattimento dell'impatto ambientale dell'Unione europea. Infatti, quando a Maggio 2018, alla pubblicazione della prima proposta del corpus unico per i Fondi comunitari, era sorta la preoccupazione che la programmazione 2014-2020 non avesse una visione di lungo periodo, anche a causa del rinvio della Conferenza sul Futuro dell'Europa, come ad esempio la programmazione 2014-2020 aveva con la strategia Europa 2020.

Grazie al Next Generation EU, il bilancio comunitario ha quindi molte più ambizioni, capacità e strumenti per incidere sui cittadini e sui territori comunitari, ed accogliere le sfide strategiche ed attuali dell'Ue, tra le quali la sicurezza, la difesa, la tecnologia, l'euroscetticismo e lo stato di diritto, oltre alle tre più grandi sfide a cui essa si trova a far fronte: la prima è il sollevarsi dalla crisi economica e sociale generata dal coronavirus, la seconda è mostrarsi come leader globale sia nell'ambito della difesa dell'ambiente e dei diritti umani sia come partner strategico per qualsiasi potenza straniera, la terza è la sfida sulla propria esistenza che, se avrà successo, potrà finalmente essere percepita dai cittadini comunitari come l'istituzione che lavora per il bene comune e che merita di essere approfondita.

Delle tematiche viste nei paragrafi precedenti, alcune quindi sono già state incluse nella programmazione 2014-2020, altre invece sono state destinate al futuro da affrontare di nuovo nella programmazione 2028-2035 (Unione sociale, allargamento Ue ai Balcani, la riforma delle tre istituzioni, la rivoluzione dell'eurozona) ed alle istituzioni comunitarie (principalmente le relazioni con i paesi terzi: Africa e Medio Oriente, l'allineamento tra Usa e Cina, l'indipendenza energetica e la sovranità digitale). Molte di queste dipenderanno da quello che probabilmente è il cambiamento più necessario ma anche il più ambizioso e che si ha più paura di intraprendere: un bilancio veramente federale che aumenti esponenzialmente le competenze europee e la presenza dell'Ue nella vita di tutti i giorni.

“In un mondo pieno di tensioni e scontri, gli europei devono dar prova di coraggio, determinazione e solidarietà politica, senza i quali non potremo sopravvivere. Se non crediamo in noi stessi, nella finalità più profonda dell'integrazione, perché dovrebbero farlo gli altri? Nel mondo attuale di Stati-continenti con centinaia di milioni di abitanti, i paesi europei presi singolarmente contano poco. L'UE vanta invece potenzialità demografiche ed economiche che ne fanno un partner di livello pari alle maggiori potenze. Per questo motivo il messaggio più importante è la volontà dei 27 di restare uniti. Un messaggio che indichi che non si tratta solo di una necessità: noi vogliamo restare uniti.

Mostriamo il nostro orgoglio europeo. Se fingiamo di non sentire le parole e di non fare caso alle decisioni dirette contro l'UE e il nostro futuro, i cittadini smetteranno di considerare l'Europa la propria patria allargata. E i nostri partner globali smetteranno di rispettarci, il che è altrettanto pericoloso. Oggettivamente

non vi è alcun motivo per cui l'Europa e i suoi leader debbano assecondare le potenze esterne e i relativi governanti. So che in politica non è opportuno abusare del tema della dignità, in quanto spesso conduce a conflitti ed emozioni negative. Ma oggi dobbiamo difendere apertamente la nostra dignità, la dignità di un'Europa unita, indipendentemente da chi sia il nostro interlocutore: Russia, Cina, Stati Uniti o Turchia. Troviamo il coraggio di essere orgogliosi dei traguardi raggiunti, che hanno reso il nostro continente il miglior posto al mondo. Troviamo il coraggio di opporci alla retorica dei demagoghi che sostengono siano solo le élite a beneficiare dell'integrazione europea e che i cittadini comuni ne abbiano tratto solo svantaggi, che i paesi se la caveranno meglio da soli piuttosto che insieme.

Dobbiamo guardare al futuro, non vi sono dubbi in merito. Ma mai, in nessuna circostanza, possiamo permetterci di dimenticare i motivi principali che 60 anni fa hanno portato alla decisione di unire l'Europa. Sentiamo dire spesso che il ricordo delle tragedie passate in un'Europa divisa non è più una motivazione, che le nuove generazioni non ricordano ciò che ci ha ispirati. Ma l'amnesia non cancella tali idee ispiratrici, né ci esenta dal dovere di ricordare sempre i tragici insegnamenti di un'Europa divisa. Dovremo ribadire con fermezza queste due verità fondamentali, seppur dimenticate: prima di tutto ci siamo uniti per evitare un'altra catastrofe di dimensioni storiche e, in secondo luogo, gli anni dell'unità europea sono il periodo migliore dell'intera storia centenaria dell'Europa. È necessario far capire senza ombra di dubbio che la disintegrazione dell'Unione europea non comporterà il ripristino di una mitica, piena sovranità degli Stati membri, bensì la loro dipendenza reale ed effettiva dalle grandi superpotenze: gli Stati Uniti, la Russia e la Cina. Solo insieme possiamo essere pienamente indipendenti.

Per questo motivo dobbiamo compiere passi risoluti e straordinari che possano cambiare i sentimenti collettivi e riportare in auge l'aspirazione a far progredire l'integrazione europea verso il livello successivo. Per questo dobbiamo ripristinare il senso di sicurezza esterna e interna, oltre che il benessere socioeconomico, dei cittadini europei. A tal fine è necessario rafforzare in maniera decisiva le frontiere esterne dell'UE, migliorare la cooperazione tra i servizi responsabili della lotta contro il terrorismo e della protezione dell'ordine e della pace all'interno dello spazio senza frontiere, accrescere la spesa per la difesa, rafforzare la politica estera dell'UE nel suo insieme e migliorare il coordinamento delle politiche estere dei singoli Stati membri, nonché, da ultimo ma non meno importante, promuovere gli investimenti, l'inclusione sociale, la crescita, l'occupazione, sfruttare i vantaggi dei mutamenti tecnologici e della convergenza nella zona euro e nell'intera Europa.

*Dobbiamo sfruttare a vantaggio dell'UE il cambiamento della strategia commerciale degli Stati Uniti, intensificando il dialogo con i partner interessati e difendendo allo stesso tempo i nostri interessi. L'Unione europea non deve abbandonare il proprio ruolo di superpotenza commerciale aperta agli altri, sempre continuando a proteggere i propri cittadini e le proprie imprese e ricordando che libero scambio è sinonimo di commercio equo. Dobbiamo altresì difendere fermamente l'ordine internazionale fondato sullo stato di diritto. Non possiamo arrenderci di fronte a chi vuole indebolire o vanificare il legame transatlantico, senza il quale è impossibile la sopravvivenza dell'ordine e della pace mondiali. Dobbiamo ricordare ai nostri amici americani il loro stesso motto: *United we stand, divided we fall.*”*

La lettera che Donald Tusk scrisse il 31 gennaio 2017 rivolgendosi ai 27 Capi di Stato prima del vertice di Malta riassume molto di quanto detto nel capitolo appena descritto, con una carica in più: quella volontà politica che è necessaria per fare dell'Unione Europea il nostro futuro, per garantirci la tutela dei nostri diritti e avere una qualità di vita migliore, senza inquinamento o minacce esterne. Questa volontà politica all'interno delle istituzioni e tra i cittadini è già presente, ora tocca agli Stati membri.

Capitolo V Il progetto LIFE BEWARE nell'Alto vicentino

5.1 Il LIFE e gli altri fondi diretti della programmazione 2014-2020

Per orientarsi al meglio all'interno dell'esperienza descritta nei prossimi paragrafi, è necessario approfondire la distinzione tra i Fondi SIE, detti anche fondi indiretti e gestiti in maniera concorrente con lo Stato e, come già visto, attuati attraverso i Programmi Operativi sotto la guida delle Autorità di Gestione, ed i Fondi diretti, gestiti invece in maniera esclusiva dalla Commissione Europea ed attuata attraverso un ente capofila.

In questo paragrafo verranno quindi analizzati meglio i fondi diretti, concentrandosi in particolare sul progetto LIFE. I fondi diretti sono quindi attuati dalla Commissione, o da un'Agenzia da essa delegata di livello europeo o nazionale, ed il versamento viene fatto direttamente al beneficiario finale, mentre nei fondi indiretti la sovvenzione viene erogata alle Regioni o allo Stato in base all'AdP. Rispetto ai Fondi indiretti, i fondi diretti sono molto più settoriali e specializzati in settori: ambiente, ricerca, cultura, aiuti allo sviluppo in Paesi Terzi, etc.

I fondi diretti sono attuati attraverso i Programmi comunitari, a loro volta suddivisi in Azioni. I programmi comunitari sono programmi di azioni adottati dalle istituzioni Ue al fine di attuare una specifica politica comunitaria. Si fondano su un atto normativo di base (normalmente il Regolamento, ma può anche essere una Decisione) dalla durata pluriennale, la cui durata generalmente coincide con quella delle priorità quinquennali comunitarie che prendono il nome di Prospettive finanziarie. Le azioni invece generalmente sono adottate dalla Commissione senza un atto di base, e trovano la loro base normativa nel Regolamento finanziario del Programma. Le azioni si dividono in:

- **Progetti pilota:** hanno natura sperimentale e sono destinati a verificare la fattibilità di un'azione e la sua utilità. Gli stanziamenti relativi sono iscrivibili a bilancio solo per 2 esercizi finanziari successivi dalla durata di un anno ciascuno, prima di diventare azioni preparatorie o venire scartati. Il Parlamento europeo approva in media 50 progetti pilota (tra nuovi e rinnovati).
- **Azioni preparatorie:** sono destinate all'elaborazione di proposte in vista dell'adozione di future azioni comunitarie, e sono il naturale proseguo di un progetto pilota vincente. Gli stanziamenti relativi sono iscrivibili a bilancio solo per 3 esercizi finanziari successivi. Il Parlamento europeo approva circa 10 azioni preparatorie (di cui due o tre sono nuove, per le altre si tratta di un rinnovo) durante il voto sul bilancio annuale dell'UE.
- **Azioni di natura puntuale o permanente:** sono le azioni ufficialmente adottate ed attuate dalla Commissione in esecuzione di competenze specifiche attribuite dai Trattati e dai capitoli di spesa del Quadro finanziario pluriennale.

Alcune azioni sono in realtà degli stanziamenti destinati al funzionamento di ogni istituzione comunitaria ed enti che svolgono attività di interesse generale europeo.

A livello di finanziamenti, lo strumento finanziario utilizzato per i fondi diretti sono i grants, in italiano detti anche sovvenzioni. Questi sono contributi finanziari diretti, inseriti nel bilancio, per finanziare un programma o il funzionamento di un organismo/agenzia

dell'Ue. Per quanto riguarda il finanziamento del programma, la sovvenzione consiste in contributi a fondo perduto che coprono tra il 50% e il 75% dei costi ammissibili (ma può arrivare anche al 100% o avere un minimo di 35%), ed il cofinanziamento viene integrato da risorse proprie dei beneficiari. I costi generalmente ammissibili riguardano spese di personale, viaggi, vitto e alloggio, e spese riferibili ad attività soft (convegni di progetto sullo scambio di esperienze e best practices, organizzazione di eventi pubblici o interni, studi o progetti territoriali), mentre più raramente tra i costi ammissibili figurano progetti infrastrutturali.

L'assegnazione di un progetto a dei beneficiari può avvenire attraverso 2 strumenti: l'invito a presentare proposte, quando i progetti hanno più azioni e generalmente vengono affidati ad organizzazioni della società civile, enti di ricerca ed enti pubblici, e la gara d'appalto, quando il progetto si basa su una grande azione infrastrutturale o comunque un'azione intorno alla quale ne ruotano intorno altre minori, come la fornitura di servizi specifici secondo regole di mercato creando un rapporto cliente-prestatore d'opera, generalmente vinte da società ed enti profit. Mentre la gara di appalto garantisce una sorta di profitto per il vincitore, i "call for proposals", cioè gli inviti a presentare proposte, invece garantiscono un beneficio per il territorio ed il guadagno risulta indiretto e nel lungo termine.

I programmi vengono resi pubblici attraverso i siti web delle Direzioni Generali della Commissione europea e la Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Gli inviti a presentare proposte, pubblicati sotto forma di Bandi sulla Gazzetta, contengono: il contesto di riferimento, la descrizione e l'obiettivo del programma, obiettivo specifico del progetto, la sua dotazione finanziaria, l'importo del contributo finanziario dell'Ue, la procedura e i termini di presentazione delle proposte, la durata minima e massima dei progetti, i tassi di cofinanziamento, i requisiti minimi per poter partecipare, gli enti ammissibili al partenariato, le azioni ammissibili, i criteri di valutazione e gli indirizzi presso i quali si può ottenere la documentazione informativa.

I partecipanti alla call necessitano di creare un partenariato composto da enti di Stati diversi, oppure anche di Paesi terzi, e generalmente solo le persone giuridiche possono far parte di questo partenariato. Il progetto presentato viene valutato e selezionato in base a criteri standard, come le competenze amministrative, la dotazione finanziaria e gli aspetti tecnico-descrittivi presentati come documentazione, criteri specifici predisposti per i differenti programmi e trasversali tra questi, come il carattere innovativo o la grande differenziazione di attori all'interno di un partenariato. Quando un progetto viene approvato, la Commissione stipula con l'ente capofila del partenariato di progetto il grant agreement, cioè una convenzione che lo obbliga a realizzare le attività previste secondo quanto descritto dalla modulistica presentata. Al grant agreement segue la sottoscrizione da parte di tutti i beneficiari facenti parte del partenariato. Dopo la definizione del grant, il progetto dev'essere gestito scrupolosamente fino al suo completamento (anche con il sostegno della Commissione, che può fornire assistenza tecnica e tabelle di marcia con scadenze da rispettare lungo tutta la durata del progetto). Il finanziamento, erogato in una o più tranche, è assegnato solitamente attraverso un anticipo e un successivo saldo, previa dimostrazione delle spese effettuate.

I programmi comunitari hanno un'allocazione totale di più di 200 miliardi di euro per il

periodo 2014-2020 e coprono una gamma estremamente ampia in termini di tematiche, di categorie di beneficiari e di modalità d'intervento. Di seguito sono presentati i programmi principali, con i relativi obiettivi tematici:

- Erasmus +: istruzione scolastica, formazione professionale, università, sport, gioventù, educazione degli adulti, integrazione europea. Le azioni, nonostante la maggior parte delle risorse siano dedicate alla mobilità degli studenti ed allo scambio di best practices tra istituti, riguardano anche: Servizio volontario europeo, mobilità dello staff insegnanti, partenariati tra organismi, piattaforme informatiche, sostegno all'agenda UE in tema di istruzione, formazione e gioventù, le attività Jean Monnet sui centri di eccellenza accademici per la formazione sull'integrazione europea, lotta al doping, frodi e discriminazioni all'interno del mondo sportivo. Viene coperto da 14,7 miliardi di euro;
- Europa creativa: salvaguardia e valorizzazione del patrimonio culturale europeo nella sua interezza e diversità, proteggere, sviluppare e promuovere la diversità culturale e linguistica europea, sostenere una crescita economica inclusiva e intelligente attraverso il supporto alla competitività internazionale del settore culturale e creativo. Riassume i programmi Cultura, Media e Media Mundus della programmazione 2007-2013. Copre azioni di: cooperazione transnazionale, promozione, finanziamento e organizzazione delle giornate europee del patrimonio culturale, delle Capitali europee della cultura e di vari Premi artistici, formazione per i professionisti del settore culturale e creativo, sovvenzioni per opere audiovisive e azioni innovative legate a nuovi modelli di distribuzione e di business della valorizzazione economica del patrimonio culturale e creativo, garanzia economica e finanziaria. In totale ha a disposizione 1,46 miliardi di euro;
- Horizon 2020: è il programma europeo più grande, con una dotazione di 80 miliardi, ed è incentrato sulla ricerca e l'innovazione per aumentare la competitività globale dell'Europa ed incrementare i posti di lavoro in Europa. Lo scopo di Horizon 2020 è favorire lo sviluppo della ricerca scientifica di altissima qualità, rimuovendo le barriere all'innovazione incoraggiando le partnership fra pubblico e privato. I finanziamenti di Horizon 2020 coprono il 100% dei costi ammissibili per la ricerca ad ampio raggio ed il 70% per le azioni di innovazione, più vicine al mercato. Le azioni prevedono: finanziamenti e programmi di mobilità per ricercatori, sostegno a grandi progetti ad alto contenuto innovativo, sostegno alla leadership in tema di tecnologia industriale in vari settori, innovazione nelle PMI, sostegno alle sfide prioritarie nelle quali l'investimento in R&S può impattare positivamente sulla società, promozione della partecipazione per rimuovere le disparità regionali e nazionali, cooperazione tra mondo scientifico e società civile, finanziamento dell'Euratom e di altre istituzioni;
- EaSI: si occupa di occupazione e innovazione sociale, principalmente garantendo le protezioni sociali dignitose, migliorando le condizioni di lavoro, promuovendo l'occupazione sostenibile, combattendo povertà ed emarginazione. Spesso i suoi fondi, pari a 0,92 miliardi, vanno a concorrere con quelli del FSE. EaSI si concentra sulle categorie più a rischio di esclusione, con speciale riguardo ai giovani, alla promozione della parità di genere, alla lotta alle discriminazioni, alla povertà e

all'emarginazione, all'occupazione sostenibile e di qualità, ai sistemi di protezione sociale, e alle misure per fronteggiare la disoccupazione di lunga durata. Le azioni convergono principalmente in tre assi: modernizzazione delle legislazioni nazionali in tema di politiche sociali e del lavoro, mobilità professionale, microfinanziamenti e imprenditoria sociale;

- Europa per i cittadini persegue due grandi obiettivi: 1) sensibilizzare alla memoria, alla storia e ai valori comuni dell'Unione, nonché alle finalità dell'Unione, vale a dire promuovere la pace, i valori comunitari e il benessere dei popoli stimolando il dibattito, la riflessione e lo sviluppo di reti; 2) incoraggiare la partecipazione democratica e civica dei cittadini a livello di Unione, permettendo di comprendere meglio il processo di elaborazione politica dell'Unione e creando condizioni propizie all'impegno sociale e interculturale e al volontariato a livello di Unione. Le azioni comprendono: gemellaggi di città, cooperazione transnazionali, progetti di commemorazione europea, sostegno alle ong che perseguono obiettivi di interesse dell'Unione, studi relativi ai due temi, divulgazione dei risultati delle iniziative evidenziando le buone prassi. I suoi fondi equivalgono a 0,186 miliardi di euro;
- Diritti, Uguaglianza e Cittadinanza: si occupa principalmente di tutela dei diritti, di violenza contro le donne e combattere tutte le forme di discriminazione. Questi obiettivi vengono perseguiti attraverso attività di analisi, di formazione, di sensibilizzazione, di divulgazione, sostegno a vari attori (Stati, ong, Regioni) per attuare al meglio le norme comunitarie su questi temi, detiene un fondo di 0,439 mld;
- Giustizia: volto all'ulteriore sviluppo di uno spazio europeo di giustizia basato sul riconoscimento e la fiducia reciproca, in particolare attraverso la promozione della cooperazione giudiziaria in materia civile e penale. Essendo l'ambito particolarmente sensibile in termini di sovranità nazionale, le azioni realizzate nel programma hanno un mero fine di produzione di "valore aggiunto europeo". Le azioni, oltre alla cooperazione, riguardano anche la formazione giudiziaria, l'accesso alla giustizia e la prevenzione della criminalità principalmente legata al traffico di droga. In dotazione ha 0,378 mld;
- Salute. Questo programma ha 4 obiettivi specifici: promuovere la salute, prevenire le malattie e migliorare le condizioni per uno stile di vita sano (ridurre le dipendenze da fumo, alcol, droga, cattive abitudini alimentari, malattie neurodegenerative, sessualmente trasmissibili o connesse all'età, promuovere la regolamentazione del tabacco), proteggere i cittadini da minacce sanitarie transfrontaliere (migliorare la valutazione dei rischi, rafforzare cooperazione con i paesi limitrofi nel contrasto alle minacce sanitarie), contribuire all'innovazione, efficienza e sostenibilità dei sistemi sanitari (E-Health, partenariati sull'invecchiamento attivo, programmazione efficace del personale sanitario, implementazione della legislazione comunitaria sui dispositivi medici e medicinali), facilitare l'accesso ad un'assistenza sanitaria migliore e più sicura (sicurezza dei pazienti, reti di riferimento europee, legislazione dell'Unione in materia di tessuti e cellule umani, sangue, organi, malattie rare). Ha a disposizione 0,449 mld;
- Tutela dei consumatori: garantire un elevato livello di protezione dei consumatori, ponendoli al centro del mercato interno comunitario, sicurezza dei prodotti, rap-

presentanza e diritti dei consumatori. Le sue azioni sono: consulenza scientifica e analisi dei rischi su prodotti alimentari e non, sviluppo di basi di dati su prodotti cosmetici, migliorare le normative in materia di accessibilità delle informazioni sui prodotti, sostegno finanziario e tecnico alle organizzazioni comunitarie di consumatori, semplificazione dell'accesso dei consumatori a meccanismi di risoluzione delle controversie. La sua allocazione finanziaria equivale a 0,189 mld;

- Cosme: è il programma dell'Ue per la competitività delle PMI. A differenza di Horizon 2020, questo programma ha come beneficiari privilegiati gli imprenditori di PMI e start-up. Le quattro azioni chiave sono: l'accesso ai finanziamenti, l'accesso ai mercati europei ed extra europei, il miglioramento delle condizioni quadro per le imprese (riduzione degli oneri amministrativi, creazione di catene di valore e di cluster ad alto livello, digitalizzazione e internazionalizzazione), sostegno agli imprenditori (diffusione best practices, progetti pilota come educazione all'imprenditorialità, Erasmus per giovani imprenditori, supporto alla trasformazione digitale). Prevede una dotazione di 2,3 miliardi di euro;
- Connecting Europe Facility è il meccanismo per collegare l'Europa attraverso un'assistenza finanziaria alle reti transeuropee al fine di sostenere progetti infrastrutturali di interesse comune nei settori dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni e di sfruttare le potenziali sinergie tra tali settori. Questa promozione di progetti avviene dando priorità ai collegamenti mancanti, ai progetti che presentano un valore aggiunto europeo, vantaggi significativi per la società e che non ricevono un finanziamento adeguato dal mercato. I suoi beneficiari, essendo uno strumento tecnico, sono autorità pubbliche interessate allo sviluppo di infrastrutture rilevanti a livello europeo, centri di ricerca e imprese nel mondo dei trasporti (eliminare le strozzature, accrescere l'interoperabilità ferroviaria e dei servizi di trasporto, realizzare i collegamenti mancanti e migliorare le tratte transfrontaliere, garantire sistemi di trasporto sostenibili ed efficienti, migliorare l'accessibilità alle infrastrutture di trasporto), dell'energia (aumentare la competitività integrando il mercato interno dell'energia e l'interoperabilità transfrontaliera delle reti elettriche e i gasdotti, migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico comunitario, sviluppo di reti energetiche intelligenti e maggior utilizzo delle energie rinnovabili), delle comunicazioni e digitale (reti a banda larga ultraveloci, servizi digitali paneuropei). La natura strategica di tali settori e la destinazione dei finanziamenti (grandi progetti di infrastrutture) giustificano l'alta allocazione finanziaria destinata a CEF, pari a più di 33 miliardi di euro per il periodo 2014-2020 (26 per i trasporti, 6 per l'energia e 1 alle telecomunicazioni);
- 4 programmi la cooperazione dell'UE con i Paesi Terzi, già visti nei capitoli precedenti: IPA II per i Paesi in fase di adesione o pre-adesione all'Ue con un budget di 11,7 mld, ENI per azioni in Paesi confinanti all'Ue (Nordafrica, Medio Oriente ed ex Paesi Urss) con una dotazione di 15,4 mld, DCI per lo sviluppo di paesi in transizione (America Latina, Sudafrica e Asia) con 19,7 mld, FES per i Paesi parte dell'accordo di Cotonou che prevede azioni di collaborazione tra Ue e Stati ACP per sono destinati 30,5 miliardi di euro. Ad essi si aggiunge IFG, uno strumento dedicato alla Groenlandia (0,22 mld), lo strumento europeo per la democrazia e i

diritti umani (EIDHR, 1,3 mld), lo strumento di partenariato (Partnership Instrument, PI, che promuove la Strategia Europa 2020 al di fuori dei confini Ue con 0,95 mld), lo strumento per la stabilità e la pace (IfS, 2,34 mld), lo strumento per la collaborazione in campo di sicurezza nucleare (INSC, 0,2 mld). In totale l'allocazione equivale a 82,37 miliardi di euro;

- Amif è il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione, per una migliore gestione dei flussi migratori e l'attuazione, il rafforzamento e lo sviluppo di un approccio comune da parte dell'Ue in queste materie. L'AMIF opera per il raggiungimento dei seguenti obiettivi: rafforzare e sviluppare tutti gli aspetti del sistema europeo comune di asilo, compresa la sua dimensione esterna; sostenere la migrazione legale verso gli Stati membri in funzione del loro fabbisogno economico e sociale, come il fabbisogno del mercato del lavoro, preservando al contempo l'integrità dei sistemi di immigrazione degli Stati membri, e promuovere l'effettiva integrazione dei cittadini di paesi terzi; promuovere strategie di rimpatrio eque ed efficaci negli Stati membri, che contribuiscano a contrastare l'immigrazione illegale, con particolare attenzione al carattere durevole del rimpatrio e alla riammissione effettiva nei paesi di origine e di transito; migliorare la solidarietà e la ripartizione delle responsabilità fra gli Stati membri, specie quelli più esposti ai flussi migratori e di richiedenti asilo, anche attraverso la cooperazione pratica. Gli strumenti comprendono: cooperazione interna ed esterna, condivisione delle prassi, reti, progetti pilota, studi e ricerche, sviluppo di strumenti statistici, metodi e indicatori comuni, misure di monitoraggio e supporto tecnico e amministrativo, campagne di sensibilizzazione. Le sue risorse equivalgono a 3,14 mld;
- ISF: è il Fondo per la sicurezza interna, si occupa di costruire e monitorare l'efficacia delle infrastrutture necessarie ai valichi di frontiera e per la sorveglianza delle frontiere. Prevede finanziamenti a sistemi informatici previsti dal Sistema europeo di sorveglianza frontiere (Eurosur), nonché azioni volte a facilitare la gestione efficace dei flussi migratori, il trattamento delle domande di visto e la cooperazione consolare. Lo strumento sarà utilizzato soprattutto per la prevenzione della criminalità, per la lotta contro la criminalità transfrontaliera e organizzata, compreso il terrorismo, e per rafforzare la cooperazione tra le autorità di contrasto a livello nazionale e comunitario. Ha a disposizione 4,2 mld di euro;
- Dogana 2020: prevede principalmente la cooperazione tra le autorità doganali per sostenere il funzionamento e l'ammodernamento dell'unione doganale, rafforzando il mercato interno. Ha un budget di 0,52 mld di euro;
- Fiscalis 2020: migliorare il corretto funzionamento dei sistemi di imposizione nel mercato interno rafforzando la cooperazione tra i paesi partecipanti, le loro autorità fiscali e i loro funzionari. Tra gli obiettivi specifici del programma figurano la lotta contro la frode e l'evasione fiscale, il sostegno alla pianificazione fiscale aggressiva e il supporto all'attuazione della legislazione dell'Unione nel settore della fiscalità. Detiene 0,22 mld di euro;
- Hercule III: gestito dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode, sostiene azioni per contrastare la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione. Il programma favorisce una maggiore cooperazione transna-

zionale e offre una formazione specializzata al personale delle pubbliche amministrazioni. Ha un budget di 0,1 mld di euro;

- Pericle 2020: prevenire e combattere la contraffazione monetaria e le relative frodi, migliorando in tal modo la competitività dell'economia UE e assicurando la sostenibilità delle finanze pubbliche europee. L'obiettivo specifico è quello di fermare la contraffazione monetaria e le relative frodi, aumentando la cooperazione e lo scambio di best practices tra le autorità competenti nazionali e comunitarie, coinvolgendo paesi terzi ed organizzazioni internazionali. La dotazione finanziaria prevista è di 7,34 miliardi di euro;
- Isa2: riguarda le soluzioni di interoperabilità e quadri comuni per le PA europee, le imprese e cittadini. Ha lo scopo di modernizzare le amministrazioni pubbliche ed erogare servizi digitali interoperabili sia in territorio nazionale che europeo. Prevede 0,13 mld di euro;
- Meccanismo unionale di Protezione civile: mira a garantire la protezione delle persone, dell'ambiente e dei beni, compreso il patrimonio culturale, da ogni tipo di catastrofe, naturale o provocata dall'uomo, tra cui le conseguenze del terrorismo, le catastrofi tecnologiche, radiologiche o ambientali, l'inquinamento marino e le emergenze sanitarie. Si tratta di uno strumento teso a rafforzare la cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri e a facilitare il coordinamento nel settore della protezione civile al fine di migliorare l'efficacia dei sistemi di prevenzione, preparazione e risposta alle catastrofi naturali e provocate dall'uomo. Al suo interno è previsto il Centro di coordinamento della risposta alle emergenze per intervenire in risposta a una catastrofe sia in territorio Ue che extra-Ue. Prevede l'utilizzo di 0,37 mld di euro.

Il Progetto LIFE, attivo sin dal 1992 e quindi annoverabile tra i programmi storici della Commissione europea, è il programma che si occupa della protezione dell'ambiente, intesa come habitat, specie e biodiversità, attraverso l'utilizzo efficiente e sostenibile delle risorse naturali, una governance ambientale a salvaguardia della salute, la lotta alle emissioni inquinanti e al cambiamento climatico, il miglioramento delle politiche e della governance e l'introduzione di sistemi più efficaci in ambito ambientale. Il programma LIFE 2014-2020 persegue i seguenti obiettivi generali:

- Contribuire al passaggio a un'economia con minori emissioni di carbonio, efficiente in termini di risorse e resiliente ai cambiamenti climatici; concorrere alla protezione e al miglioramento della qualità dell'ambiente, all'interruzione ed inversione del processo di perdita di biodiversità, al sostegno alla rete Natura 2000 e al contrasto al degrado degli ecosistemi;
- Migliorare lo sviluppo, l'attuazione ed applicazione della politica e della legislazione ambientale e climatica dell'Ue; catalizzare e promuovere l'integrazione degli obiettivi ambientali e climatici nelle altre politiche dell'Ue e nella pratica del settore pubblico e privato, anche aumentando la loro capacità;
- Sostenere maggiormente la governance ambientale e climatica a tutti i livelli, compresa una maggiore partecipazione della società civile, delle ONG e degli attori locali;

- Attuare il Settimo programma d'azione per l'Ambiente (cioè il programma di azione valido per la programmazione 2014-2020).

Il programma e la sua dotazione finanziaria di 3,46 mld si articolano in due sottoprogrammi: Ambiente, con una dotazione di 2,6 miliardi di euro, e Azione per il clima, con 0,86 miliardi di euro.

Il programma LIFE coinvolge una vasta gamma di beneficiari: associazioni, organizzazioni non governative e senza scopo di lucro, aziende pubbliche e private, autorità e istituzioni pubbliche nazionali, regionali e locali. I bandi LIFE sono aperti a tutti i soggetti costituiti in uno dei Paesi dell'Unione europea, e gli interventi devono essere realizzati sul territorio dell'Unione europea. È possibile la partecipazione di soggetti basati in Paesi terzi sulla base di determinate condizioni⁹⁴. In alcune azioni del LIFE i partenariati possono essere esclusivamente nazionali, se questi sono giustificabili ai sensi degli obiettivi di salvaguardia dell'ambiente del programma (e sia previsto dai criteri specifici stabiliti a bando ovviamente).

Le azioni del programma LIFE possono essere di categorie diverse: progetti, sovvenzioni, appalti e strumenti finanziari. I progetti (detti sovvenzioni per azioni) si dividono in:

- progetti tradizionali, che includono progetti di buone pratiche (cioè applicano tecniche, metodi e approcci adeguati al contesto specifico del progetto), progetti dimostrativi (mettono in pratica nuovi approcci e sperimentano azioni innovative per un determinato contesto), progetti pilota (applicano metodi non ancora sperimentati), progetti di informazione (per divulgare informazione e sensibilizzare);
- progetti preparatori, cioè identificati dalla Commissione per rispondere ad esigenze specifiche legate allo sviluppo e all'attuazione delle politiche e legislazioni comunitarie;
- progetti integrati, cioè progetti finalizzati ad attuare su una vasta scala territoriale, di livello almeno regionale, piani di azione o strategie ambientali/climatiche previsti dalla legislazione dell'Ue. Tali progetti di solito promuovono il coordinamento con un fondo SIE;
- progetti assistenza tecnica, cioè che forniscono un sostegno finanziario per aiutare gli Stati ad elaborare i progetti integrati, con le corrette tempistiche e i requisiti tecnici e finanziari per coordinare il LIFE con altri fondi (di solito il FEASR o il FESR).

Le sovvenzioni di funzionamento sono contributi all'attività già corrente di organizzazioni in linea con le priorità prefissate dal progetto LIFE. Gli strumenti finanziari sono gestiti dalla BEI attraverso due strumenti: NCF (Natural Capital Financial Facility), uno strumento finanziario dedicato a prestiti e partecipazioni per progetti pilota orientati al profitto o alla riduzione dei costi nell'ambito della conservazione del capitale naturale e dell'adattamento ai cambiamenti climatici, PF4EE (Private Finance for Energy Efficiency),

⁹⁴ Queste sono: un finanziamento aggiuntivo da parte del Paese o del soggetto in questione, che la sua partecipazione porti o ad una maggiore efficacia dell'azione sul territorio dell'UE o al raggiungimento degli obiettivi prefissati e che non sia l'ente capofila.

dedicato a prestiti per investimenti legati al piano d'azione sull'efficienza energetica. Gli appalti pubblici non sono relativi alle infrastrutture, ma alla realizzazione di seminari, studi, monitoraggio, assistenza, servizi.

Tabella 12: Allocazione per tipo di azione

<i>Allocazione per tipo di azione (valori indicativi)</i>	<i>milioni di €</i>	<i>%</i>
Sovvenzioni per azioni	2.536,1	73,4
Sovvenzioni di funzionamento	74,3	2,1
Strumenti finanziari	269,4	7,8
Appalti pubblici	392,6	11,4
Spese di sostegno e assistenza	184,4	5,3
<i>Totale</i>	<i>3.456,8</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Guida all'europrogettazione

I due sottoprogrammi hanno le loro relative priorità. Quelle del sottoprogramma Ambiente sono:

- Ambiente e uso efficiente delle risorse: acqua (inondazioni, siccità, industria dell'acqua, zone marittime e costiere), rifiuti (applicazione della legislazione, efficienza nell'uso delle risorse), efficienza nell'impiego delle risorse (suolo, foreste, economia verde e circolare), ambiente e salute (sostanze chimiche, rumore, incidenti industriali), qualità dell'aria (emissioni industriali e non, ambiente urbano);
- Natura e biodiversità: natura (conservazione degli habitat e delle specie terrestri e marine, seminari della rete Natura 2000, approcci integrati), biodiversità (attuazione della strategia sulla biodiversità);
- Governance e informazione (campagne d'informazione, comunicazione e sensibilizzazione in linea con il settimo programma d'azione per l'ambiente, sostegno, controllo e attuazione della legislazione ambientale dell'Ue).

Il sottoprogramma azione per il clima ha come priorità la mitigazione dei cambiamenti climatici (cioè ridurre i gas serra), l'adattamento a questi (sostenendo strumenti e capacità) e l'informazione relativa ad essi ed alla sua governance. Gli obiettivi specifici del secondo sottoprogramma sono: implementare e sviluppare la politica e la legislazione dell'Unione e la loro integrazione in tutti gli ambiti politici, migliorare e diffondere l'applicazione pratica delle conoscenze esistenti, sviluppare e attuare strategie integrate e piani d'azione, sviluppare e testare tecnologie e sistemi innovativi, nonché metodi per il loro utilizzo, trasferimento, diffusione e generalizzazione.

Tabella 13: Allocazione per sottoprogramma e priorità

<i>Allocazione per ambito (valori indicativi)</i>	<i>milioni di €</i>	<i>%</i>
Ambiente e uso efficiente delle risorse	954,2	27,6
Natura e biodiversità	1.174,0	34,0
Governance e informazione in materia ambientale	313,7	9,1
Spese di sostegno e assistenza	150,4	4,4
Totale sottoprogramma ambiente	2.592,3	75,0
Mitigazione dei cambiamenti climatici	372,5	10,8
Adattamento ai cambiamenti climatici	366,4	10,6
Governance e informazione in materia di clima	91,6	2,6
Spese di sostegno e assistenza	33,9	1,0
Totale sottoprogramma clima	864,4	25,0
Totale	3.456,7	100,0

Fonte: Guida all'europrogettazione

Per quanto riguarda il cofinanziamento del programma LIFE, il tasso massimo dei costi ammissibili copre il 60% per i progetti integrati, di assistenza tecnica e i progetti preparatori e per il settore prioritario natura e biodiversità del sottoprogramma Ambiente (il 75% se questo ultimo riguarda habitat o specie prioritarie), mentre per gli altri progetti varia in base al programma di lavoro pluriennali di riferimento: il primo programma pluriennale ha una durata di 4 anni e vale il 60%, il secondo dura i restanti tre anni e ha il 55% di cofinanziamento. Per garantire la visibilità del programma LIFE, i beneficiari pubblicizzano il programma LIFE e i risultati dei loro progetti, menzionando sempre il sostegno ricevuto dall'Unione. Il logo del progetto dev'essere utilizzato per tutte le attività di comunicazione e figura su tabelloni in punti strategici visibili al pubblico. Tutti i beni durevoli acquisiti nel programma LIFE recano il logo del programma.

Figura 41: Logo del programma LIFE



Fonte: Regolamento 1293/2013

I criteri per la definizione delle allocazioni nazionali indicative per i progetti che non siano quelli integrati presentati nell'ambito del sottoprogramma per l'Ambiente sono: popolazione (ponderazione del 50% sulla popolazione complessiva in ogni Stato membro e del 5% sulla densità demografica) e sulla natura e biodiversità (ponderazione del 25% sulla superficie totale dei siti Natura 2000 per ciascuno Stato membro, espressa come percentuale della superficie totale di Natura 2000 e del 20% sulla percentuale del territorio di uno Stato membro coperta da siti Natura 2000).

Come si può notare dalle sue caratteristiche e dimensioni del budget, il programma LIFE non può risolvere tutti i problemi dell'ambiente e del clima. È opportuno che il suo obiettivo sia piuttosto quello di catalizzare gli sforzi nello sviluppo e nell'attuazione delle politiche, promuovendo e divulgando le soluzioni migliori e le buone pratiche per raggiungere gli obiettivi ambientali e climatici e incoraggiando tecnologie innovative in materia di ambiente e cambiamento climatico. Dal regolamento n. 1293/2013 che istituisce il progetto LIFE si possono evidenziare vari fattori: ad esempio, come il LIFE debba cercare grandi sinergie con Horizon 2020, per sfruttarne le potenzialità ed evitare il doppio finanziamento di un'azione, l'introduzione di un elemento distributivo nel processo di selezione allo scopo di favorire l'equilibrio geografico e lo sforzo, da parte degli Stati membri, di elaborare e proporre almeno un progetto integrato durante il periodo di programmazione LIFE con il supporto di un progetto LIFE di assistenza tecnica se necessario, il fatto che, nonostante l'equilibrio geografico sia stato sottolineato come criterio, la qualità del progetto resti sempre il criterio generale di aggiudicazione dei finanziamenti, il necessario monitoraggio costante.

Relativamente al monitoraggio, da esso e dall'analisi comparativa fatta tra le prestazioni degli Stati membri durante il primo programma di lavoro pluriennale dipendono le allocazioni del secondo programma. La Commissione presenta alle altre istituzioni comunitarie la relazione di valutazione intermedia esterna ed indipendente del programma LIFE entro il 30 giugno 2017, comprendente: *“gli aspetti qualitativi e quantitativi della sua attuazione, l'importo delle spese connesse al clima e alla biodiversità, la misura in cui sono state realizzate*

sinergie tra gli obiettivi e la sua complementarità con altri programmi pertinenti dell'Unione, il raggiungimento degli obiettivi di tutte le misure (a livello di risultati e impatti, se possibile), l'efficienza dell'uso delle risorse e il valore aggiunto unionale del programma, in vista di una decisione sul rinnovo, la modifica o la sospensione delle misure. Tale relazione di valutazione intermedia include inoltre un'analisi quantitativa e qualitativa del contributo del programma LIFE allo stato di conservazione degli habitat e delle specie. La valutazione analizza inoltre le possibilità di semplificazione, la coerenza interna ed esterna del programma e se tutti i suoi obiettivi restano pertinenti, così come il contributo delle misure adottate nel quadro del programma LIFE agli obiettivi e alle finalità della strategia Europa 2020 nonché allo sviluppo sostenibile. La relazione di valutazione intermedia contiene, o è accompagnata da, una valutazione completa circa la portata e la qualità della domanda relativa ai progetti integrati, la loro pianificazione e la loro attuazione”, secondo l'art.27 del Regolamento 1293/2013. La relazione di valutazione ex post invece deve essere presentata entro il 31 dicembre 2023, ed è incentrata “sui risultati del programma LIFE e dei suoi sottoprogrammi, in particolare sull'importo delle spese connesse al clima e su quelle connesse alla biodiversità, sulla misura in cui il LIFE nel suo insieme, e ciascuno dei suoi sottoprogrammi, hanno conseguito i rispettivi obiettivi, sulla misura in cui sono state realizzate sinergie tra i vari obiettivi, nonché sul contributo del LIFE al raggiungimento degli obiettivi e delle finalità della strategia Europa 2020. La relazione di valutazione ex post deve inoltre esaminare il livello di integrazione degli obiettivi ambientali e climatici in altre politiche dell'Unione e, nei limiti del possibile, i vantaggi economici ottenuti attraverso il programma LIFE nonché l'impatto e il valore aggiunto per le comunità interessate.”

Come visto nel terzo capitolo, le modalità di implementazione di un programma varia a seconda della sua storia evolutiva nel tempo. Il programma LIFE è nato nel 1992, ed ha finanziato oltre 5.500 progetti. Ma prima? La consapevolezza pubblica e dei paesi europei sul tema ambientale non si sviluppò improvvisamente nel 1992, nonostante quello sia stato un grande anno per le politiche ambientali: difatti nacque il marchio Ecolabel e la rete Natura 2000, ma soprattutto fu firmata la Convenzione delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. Questa firma segnò l'inizio di una risposta globale alla crisi climatica e alla presa di coscienza da parte della società civile, ma i cittadini e l'Unione europea si erano già prodigati a proteggere l'ambiente, poiché la catastrofe di Chernobyl del 1986 ha aumentato l'allerta e l'emergenza legata al buco dell'ozono era già presente negli anni '80. Anzi, si può affermare che furono proprio questi a promuovere la Convenzione delle Nazioni Unite, e non solo. Infatti, l'azione dell'Ue in tema di conservazione della natura inizia già nel 1972, per migliorare la gestione dei rifiuti e limitare l'inquinamento. Nel 1979 fu adottata la Direttiva per la protezione e conservazione degli uccelli, cofinanziando la gestione di aree protette speciali. Dal 1982 nel bilancio è entrata la voce di spesa “conservazione della natura”, partendo da una dozzina di progetti, principalmente preparatori. Negli anni immediatamente successivi fu istituito l'ACE (Action Communautaire pour l'Environnement), e dal 1984 al 1991 questo ha finanziato 53 progetti di protezione della natura e 55 di tecnologia pulita, per un totale di 100 milioni di ECU circa. A livello geografico sono nati anche Medspa e Nordspa, cioè progetti per tutelare le regioni marittime del Mediterraneo e dell'Europa settentrionale mediante le risorse idriche, la prevenzione dell'inquinamento idrico, lo smaltimento dei rifiuti, la conservazione degli habitat e delle specie in via di estinzione, con un'enfasi legata alla cooperazione ed al coordinamento internazionale. Conclusa l'esperienza ACE e dei due progetti a breve termine, è nato il LIFE. Inizialmente era incentrato su 3 categorie: Natura, Ambiente e

Paesi terzi, per cambiare nella programmazione 2007-2013 in Natura e biodiversità, Politica e governance (comprendente il precedente settore Ambiente), Informazione e comunicazione. I fondi destinati al LIFE sono aumentati di programmazione in programmazione, basti pensare che nel 2000 era meno di un miliardo, ed ora è almeno triplicato.

Ma anche questa programmazione passata, 2014-2020, ormai è diventata base normativa sulla cui è nato il LIFE 21-27. Il LIFE 2021-27 è l'unico fondo esistente per l'ambiente e il clima, ed aiuterà l'Ue a conseguire gli obiettivi del Green deal: il passaggio a un'economia pulita, circolare, efficiente in termini di energia, a basse emissioni di carbonio, anche mediante la transizione all'energia pulita, resiliente ai cambiamenti climatici; la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente; l'interruzione e l'inversione del processo di perdita di biodiversità.

Gli obiettivi specifici per questa programmazione sono:

- sviluppare, dimostrare e promuovere tecniche e approcci innovativi per raggiungere gli obiettivi in materia di ambiente e azione per il clima, la transizione all'energia pulita, e contribuire all'applicazione delle migliori prassi di tutela della natura e della biodiversità;
- sostenere lo sviluppo, l'attuazione, la sorveglianza e il controllo del rispetto delle politiche e della legislazione comunitaria pertinente, anche attraverso il miglioramento della governance, il rafforzamento delle capacità degli attori pubblici e privati e la partecipazione della società civile;
- stimolare l'introduzione su vasta scala delle soluzioni tecniche e strategiche dimostrate efficaci ad attuare la legislazione e le politiche dell'Unione pertinenti riproducendo i risultati, integrando i relativi obiettivi in altre politiche e nelle prassi del settore pubblico e privato, mobilitando gli investimenti e migliorando l'accesso ai finanziamenti.

Il nuovo regolamento del Programma LIFE è ancora in fase di approvazione, ma la bozza attualmente proposta dalla Commissione prevede di aumentare il budget del programma LIFE a 5,45 miliardi di euro tra il 2021 e il 2027 (1,95 miliardi in più rispetto al 2014-2020). Il nuovo programma LIFE avrebbe quattro sottoprogrammi: natura e biodiversità (2,15 mld); economia circolare e qualità della vita (1,35 mld); mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici (0,95 mld); transizione all'energia pulita (1 mld).

Le sovvenzioni, secondo la proposta della Commissione, possono finanziare i seguenti tipi di azione:

- progetti strategici di tutela della natura (sottoprogramma Natura e biodiversità);
- progetti strategici integrati a titolo degli altri tre sottoprogrammi;
- progetti di assistenza tecnica;
- progetti di azione standard;
- altre azioni necessarie al fine di conseguire gli obiettivi generali del programma.

Le sovvenzioni possono finanziare anche attività al di fuori dell'Unione, a condizione che il

progetto persegua gli obiettivi ambientali e climatici dell'Unione e le attività al di fuori dell'Unione siano necessarie ad assicurare l'efficacia degli interventi effettuati nei territori degli Stati membri.

Possono partecipare al nuovo programma i soggetti giuridici costituiti a norma del diritto dell'Unione, le organizzazioni internazionali, i soggetti giuridici stabiliti in uno dei seguenti paesi o territori: uno Stato membro o un paese o territorio d'oltremare a esso connesso; un paese terzo associato al programma; un altro paese terzo elencato nel programma di lavoro ove ciò sia necessario per il conseguimento degli obiettivi di una determinata azione o per assicurare l'efficacia degli interventi effettuati nell'Unione. Non sono quindi ammesse le persone fisiche. Come per la programmazione 2014-2020, l'attuazione del programma LIFE viene gestito dall'EASME (l'Agenzia Esecutiva per le PMI).

Le novità principali sono quindi:

- Prosecuzione del sostegno alla transizione verso l'economia circolare e maggiore mitigazione dei cambiamenti climatici: sono previsti fondi per conseguire gli obiettivi strategici fondamentali in linea con la visione strategica a lungo termine dell'UE per un'economia prospera, moderna, competitiva e a impatto climatico zero entro il 2050. Gli interventi sosterranno la transizione completa a un'economia circolare, la preservazione e il miglioramento della qualità dell'aria e dell'acqua nell'UE, l'attuazione del quadro 2030 dell'UE per il clima e l'energia e l'assolvimento degli impegni assunti con l'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici.
- Maggiore accento sul sostegno alla transizione verso l'energia pulita: un nuovo sottoprogramma specifico stimolerà gli investimenti sostenendo le attività finalizzate all'efficienza energetica e all'energia rinnovabile, in particolare nei settori e nelle regioni europee in ritardo nella transizione verso l'energia pulita.
- Maggiore concentrazione sulla tutela della natura e della biodiversità: in un ambito tradizionale del programma LIFE, la nuova tipologia specifica dei progetti strategici, destinata a tutti gli Stati membri, concorrerà a integrare gli obiettivi in materia di natura e biodiversità in altre politiche e programmi di finanziamento, quali l'agricoltura e lo sviluppo rurale, per migliorare la coerenza tra i fondi e i programmi.
- Semplificazione e flessibilità per favorire lo sviluppo e l'attuazione di soluzioni.
- Una maggiore concentrazione sulle priorità strategiche, cercando di integrare diverse azioni e obiettivi tra di loro, secondo delle strategie ben delineate.

Inoltre, per rendere il finanziamento a favore del clima una voce di spesa ancora più consistente (e a ciò ha contribuito particolarmente il Next Generation EU), la Commissione ha proposto che almeno il 25% della spesa UE di tutti i fondi comunitari venga destinato al raggiungimento di obiettivi climatici (coinvolgendo particolarmente: politica di coesione, sviluppo regionale, energia, trasporti, ricerca e innovazione, PAC). Nonostante questo, il LIFE resta l'unico programma completamente incentrato sull'ambiente, la natura, la conservazione ed il contrasto al cambiamento climatico.

Nei prossimi paragrafi si vuole mostrare l'implementazione di un progetto LIFE specifico per le esigenze territoriali dell'Alto vicentino: il LIFE BEWARE.

5.2 La sua implementazione nell'Alto vicentino

Il progetto che è in fase di attuazione nell'Altovicentino si chiama LIFE BEtter Water management for Advancing Resilient communities in Europe, la cui sigla è LIFE BEWARE, e to beware significa stare attenti, in guardia, all'erta per prepararsi ad un possibile pericolo. In questo caso, il pericolo viene da uno degli effetti del cambiamento climatico e del progressivo consumo di suolo: l'impermeabilizzazione del terreno. Infatti, a causa del cambiamento climatico e dell'aumento delle temperature, stanno aumentando i fenomeni meteorologici estremi, come le alluvioni e la siccità. Questi portano a frane, esondazioni, allagamenti, fenomeni che erodono il terreno sul quale le persone vivono, e la scienza avverte che questi avverranno sempre più spesso e in maniera sempre più forte. Anche il consumo di suolo, a discapito della vegetazione che è la soluzione primaria per contrastare gli allagamenti, compromette la qualità del terreno, creando delle isole di calore nei centri abitati, rendendo l'infiltrazione naturale delle acque nel terreno sempre meno efficace, impattando sugli ecosistemi, il cui risultato è un innalzamento delle temperature. Nonostante la maggior parte dei cittadini conosca questo fenomeno, essi e le amministrazioni locali sono incapaci di agire (per mancanza di risorse, volontà politica o conoscenze) per anticipare o allievare gli effetti presenti e futuri. In questo contesto, il LIFE BEWARE agisce su due fronti: il primo è la maggior consapevolezza del fenomeno e delle azioni possibili per contrastarlo tra le varie parti interessate, la cittadinanza ed anche i territori vicini a quelli dei due comuni partecipanti, il secondo è proprio una azione concreta per migliorare la sicurezza e la resilienza idraulica di un territorio che viene spesso colpito da frane e inondazioni. Il LIFE BEWARE è inoltre uno strumento di pianificazione territoriale e sociale di questi interventi, integrati con altri interessi comunitari e locali. Questi interventi che si desiderano fare sul territorio fanno parte delle Natural Water Retention Measures (NWRMs), che sono un insieme di interventi – generalmente di piccole dimensioni, sostenibili e convenienti e costi ridotti – e buone pratiche per la gestione sostenibile dei deflussi di pioggia e la riduzione del loro impatto sul territorio. Tali misure, basate sulla convinzione che possano generare risultati più significativi rispetto ai grandi progetti infrastrutturali, consentono di migliorare la resilienza idraulica e salvaguardare le risorse idriche attraverso l'aumento della capacità di stoccaggio idrico di un territorio, l'utilizzo di processi naturali come l'infiltrazione, il ripristino degli ecosistemi e delle falde acquifere.

L'obiettivo principale del progetto è quindi realizzare un piano strategico di adattamento al cambiamento climatico e al rischio di alluvioni e allagamenti, in aree urbane e rurali, attraverso il coinvolgimento attivo delle comunità locali. Gli obiettivi specifici del progetto sono:

- Creare un quadro normativo e una competenza tecnica favorevole alla diffusione capillare delle Natural Water Retention Measures;
- Realizzare le misure di ritenzione naturale delle acque con valore tecnico e dimostrativo, per la messa in sicurezza idraulica e la buona gestione della risorsa idrica in aree urbane e agricole;

- Attivare un processo partecipato per individuare piani e azioni condivisi dai principali stakeholders per il miglioramento della sicurezza e resilienza idraulica del territorio;
- Proporre attività di informazione e sensibilizzazione per promuovere una cultura ambientale e coinvolgere la cittadinanza alla riduzione del rischio di alluvioni e allagamenti;
- Promuovere la diffusione delle iniziative proposte, per diventare un modello virtuoso applicabile in altri Comuni italiani ed europei.

A livello più generale, il progetto LIFE BEWARE fa parte del sottoprogramma Azione per il clima, agisce nell'ambito delle politiche europee per l'adattamento delle città al cambiamento climatico e mira ad accrescere la consapevolezza sugli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Sostenibile, in particolare sugli obiettivi 11, "Città e Comuni Sostenibili", e 13, "Lotta al cambiamento climatico".

Le azioni, che verranno viste dettagliatamente più avanti, sono in sintesi:

- Interventi di ritenzione naturale delle acque: prevede la realizzazione di 7 interventi per la riduzione del rischio di allagamenti e per una gestione sostenibile dei deflussi di pioggia in aree urbane e agricole;
- Informazione e sensibilizzazione: organizzazione di un ciclo di incontri per la cittadinanza sul cambiamento climatico, il rischio idraulico e le misure per la buona gestione dell'acqua. Inoltre è prevista l'attivazione di un percorso di approfondimento e confronto sul tema dei beni comuni;
- Regolamenti edilizi e piani di azione territoriali: viene attivato un processo partecipato territoriale per la modifica dei regolamenti edilizi locali e l'elaborazione dell'Altovicentino Mayors Adapt Strategy, un piano d'azione per l'adattamento al cambiamento climatico e il miglioramento della sicurezza idraulica del territorio;
- Supporto ai cittadini: attivazione di uno sportello informativo sulle misure sostenibili di ritenzione, infiltrazione e accumulo dell'acqua e di un gruppo di acquisto per le NWRMs;
- Formazione per i professionisti: vengono organizzati formazioni, workshop e webinar rivolti ad amministratori e professionisti del settore per migliorare la conoscenza sul rischio idraulico e sulle NWRMs. A questi si aggiungono una serie di incontri formativi rivolti agli agricoltori sulle misure per la buona gestione dell'acqua in ambito agricolo;
- Educazione e divulgazione: si prevede la realizzazione di attività didattiche per le scuole locali e del modulo "Comunità Resilienti al Rischio Idrogeologico" nel Master universitario "Governance delle reti di sviluppo locale" (ora diventato Manager dello Sviluppo Locale Sostenibile) presso l'Università degli Studi di Padova, l'organizzazione di un tour sulla resilienza idraulica per amministratori, professionisti del settore, agricoltori, studenti e cittadini, l'avvio del "Festival Altovicentino Terra dell'Acqua e Comunità Resilienti";

- Networking e replicabilità: creazione di un network con i principali stakeholders attraverso la costruzione di una comunità di interesse a livello europeo e l'organizzazione di visite di studio e workshop presso altri Comuni europei.

Il Progetto LIFE BEWARE, iniziato il 3 settembre 2018 e da concludersi il 30 giugno 2022⁹⁵, ha come ente capofila del Progetto il Comune di Santorso, che si è già contraddistinto nel recente passato per la gestione di importanti progetti, anche europei, in tema di gestione ambientale partecipata. Il progetto coinvolge, oltre al Comune di Santorso, il Comune di Marano Vicentino, Veneto Agricoltura, impegnata nella produzione di alberi e arbusti per la realizzazione degli interventi dimostrativi di ritenzione dell'acqua, nel monitoraggio floro-faunistico di questi e in azioni formative verso gli agricoltori; Università degli Studi di Padova-TESAF, per la progettazione ed il monitoraggio ambientale ed economico delle realizzazioni in ambito urbano e periurbano; Consorzio di Bonifica Alta Pianura Veneta, che contribuirà principalmente alla realizzazione di un bacino di ritenzione idrica in area rurale; Alda (Association des Agences de la Démocratie Locale) che, con il supporto di tutti gli altri partner, svilupperà un'articolata azione divulgativa e di coinvolgimento dei diversi portatori di interesse, di cittadini e giovani studenti. In particolare il Progetto metterà in rete le Amministrazioni pubbliche impegnate a realizzare una strategia condivisa di gestione dell'acqua, ivi compresa la redazione di specifiche norme per le costruzioni urbane e l'assetto urbanistico del territorio. La rete che si realizzerà, partendo dalle Amministrazioni dell'Alto vicentino, si svilupperà poi in altre aree geografiche italiane ed europee per favorire la replicabilità delle azioni proposte. Il budget complessivo è di 2.104.556 €.

A questa rete si possono inserire altri enti, attraverso una comunità d'interesse, per lavorare in modo coordinato ad obiettivi simili e condividere le metodologie d'intervento in ottica migliorativa e le buone pratiche per la tutela del territorio e la salvaguardia del futuro delle generazioni più giovani. Ad esempio, nel maggio 2020 è giunta l'adesione di alcuni Comuni del territorio e della regione (compresi i capoluoghi Vicenza e Padova), associazioni montane e di valorizzazione del territorio, scuole, cooperative, consorzi di bonifica, la città di Lille in Francia, centri di studi internazionali, l'Università di Valencia, la Regione Veneto, Confagricoltura, il Parco nazionale delle Dolomiti Bellunesi, Arpav, etc. Essere membri della Comunità d'interesse comporta partecipare a: corsi di formazione per esperti e tecnici, al corso universitario del Master citato in precedenza, webinar sulle NWRMs, visita studio e scambio di buone pratiche, training di formazione e workshop sulla ritenzione naturale delle acque, oltre a tutti gli eventi pubblici per la cittadinanza. In totale la Comunità di interesse del Progetto LIFE BEWARE comprende attualmente 84 partner da 10 paesi europei diversi.

I 6 partner hanno una storia molto legata alle tematiche ambientali, ai progetti europei ed alla partecipazione della comunità locale alla vita del territorio:

1. Santorso è un Comune dell'Altovicentino, posto alle pendici del Monte Summano. Nonostante le sue piccole dimensioni (conta circa 6 mila abitanti) il Comune è ca-

⁹⁵ La rendicontazione del progetto si conclude 3 mesi dopo la sua chiusura, quindi questa effettivamente termina il 30 settembre 2022.

pofiga di diversi progetti a livello nazionale ed europeo, in particolare nell'ambito sociale, della valorizzazione del territorio e in quello della sostenibilità ambientale. Alcuni esempi sono: il Laboratorio di Educazione Ambientale Provinciale, il Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile, la visione strategica "Santorso 2020" per una riconversione ecologica ed equa. L'amministrazione attuale è fortemente impegnata sui temi delle energie rinnovabili, con una particolare attenzione alla costruzione di percorsi di partecipazione dei cittadini. Nel 2015, proprio a partire dalla sinergia tra amministrazione e cittadinanza, è nato lo Sportello Energia che si è sviluppato con successo in ambito comunale, con importanti riconoscimenti della Comunità Europea (Premio Europeo per l'Energia Sostenibile) e di Legambiente (Comuni Rinnovabili). Lo Sportello si è successivamente ampliato ad un territorio più ampio e si è oggi trasformato nello "Sportello Comuni per la sostenibilità", un servizio intercomunale che vede 11 Comuni dell'area attivi nel promuovere il tema della sostenibilità ambientale. Inoltre è molto attivo in eventi culturali dedicati al civismo, ad esempio la Scuola dei Beni Comuni e Innovazione in Comune per gli amministratori locali e tecnici dell'area dell'Altovicentino.

2. Marano Vicentino è un Comune di quasi 10mila abitanti dell'Altovicentino. Nel 2016 ha vinto il Premio Comuni Virtuosi, con il patrocinio del Ministero dell'Ambiente. Nel costruire una progettualità partecipata per un territorio sostenibile, il Comune di Marano ha aderito dal 2014 al "Patto dei sindaci per il clima e l'energia", impegnandosi in un "Piano d'azione per l'energia sostenibile" (Paes), con l'obiettivo di ridurre di almeno il 20% delle emissioni di anidride carbonica entro il 2020. Su questi temi, Marano partecipa anche allo Sportello Comuni per la sostenibilità promosso dal Comune di Santorso. Tra gli altri progetti realizzati, ci sono il recupero di 15mila metri quadri di superficie agricola salvata dalla cementificazione, 1.000 nuovi alberi messi a dimora per la creazione di un "bosco di pianura", l'80% di raccolta differenziata nel 2018, il Pedibus (quattro percorsi di circa 1,2 km per portare un centinaio di bimbi a scuola a piedi), la valorizzazione della stazione di Marano anche come spazio culturale.
3. Il Consorzio di bonifica Alta Pianura Veneta ha come competenza un territorio che si estende per 173.000 ettari complessivi comprendente 96 Comuni del Veneto distribuiti sulle provincie di Vicenza, Verona e Padova. L'attività primaria del Consorzio è quella di provvedere all'esecuzione delle opere di bonifica idraulica, alla manutenzione ed esercizio dei corsi d'acqua, nonché all'esecuzione di interventi di sistemazione idraulica. Oltre a tutti quegli interventi finalizzati alla difesa ed alla conservazione del suolo, oggi l'attività del consorzio comprende anche la tutela dello spazio rurale e dell'ecosistema agricolo-irriguo e la connessa salvaguardia dell'ambiente. Negli ultimi anni il Consorzio ha partecipato a tre progetti LIFE oltre a BEWARE.
4. Il Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-Forestali (TESAF) fa parte dell'Università degli Studi di Padova, ha un'attività fortemente orientata allo studio, alla conservazione, alla gestione efficace e all'uso sostenibile delle risorse agricole, forestali e ambientali. La ricerca e la didattica si fondano su basi di eccellenza qualitativa e su collaborazioni internazionali, nazionali e locali al fine di produrre risultati tangibili e innovativi al servizio della scienza e della società. La struttura del Dipar-

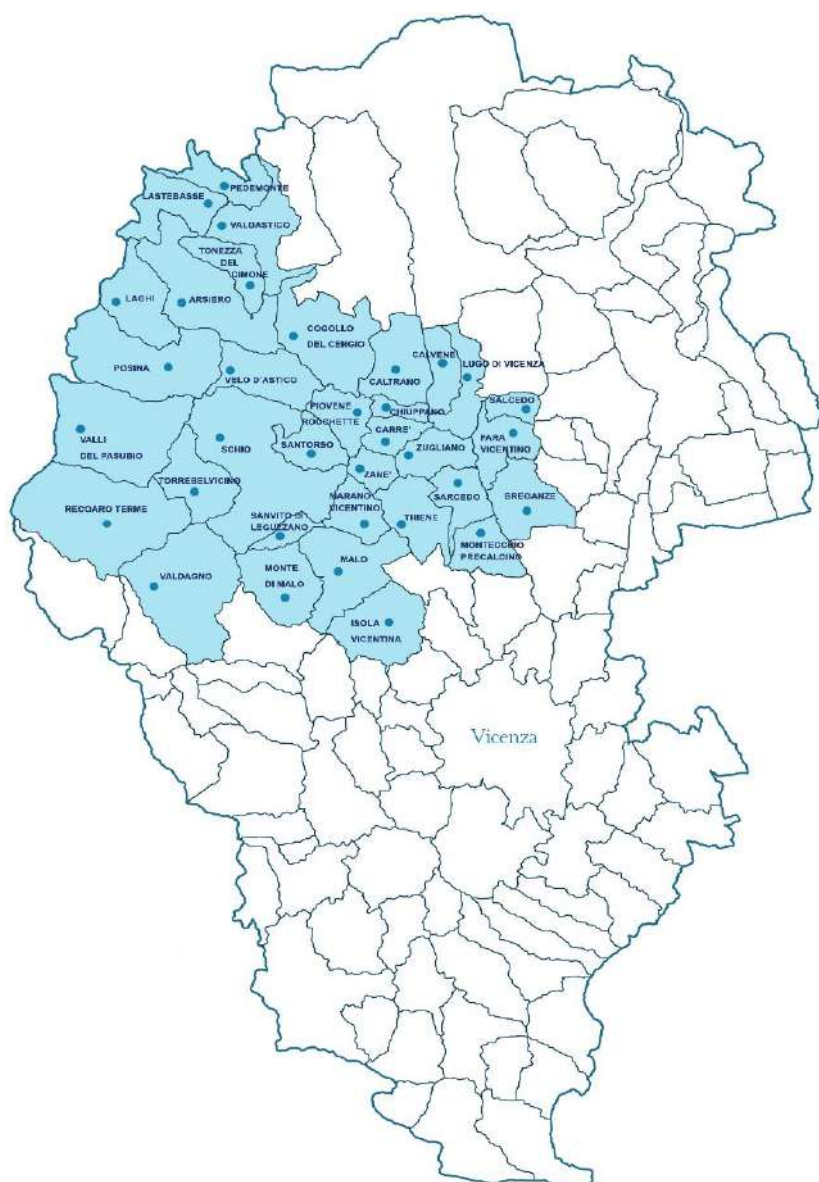
timento rispecchia la molteplicità dei saperi diversi che lo caratterizzano, quali l'ecologia, la selvicoltura, la pianificazione territoriale, la fitopatologia, l'estimo, il diritto e le politiche del territorio, l'economia e la politica agro-alimentare, rurale e forestale, l'idrologia e la gestione delle risorse idriche, la geomatica, la xilologia e la tecnologia del legno e la meccanizzazione agraria e forestale. Anche Tesaf ha partecipato a tre progetti LIFE.

5. Veneto Agricoltura, l'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario, è un ente della Regione Veneto operante nell'ambito delle politiche per il settore agricolo, agroalimentare, forestale e della pesca. Si occupa di ricerca applicata e sperimentazione finalizzate al collaudo e alla diffusione delle innovazioni tecnologiche e organizzative volte a migliorare la competitività delle imprese e delle filiere produttive nei settori sopracitati. L'Agenzia opera inoltre per la salvaguardia e tutela delle biodiversità vegetali e animali autoctone di interesse agrario, naturalistico e ittico nonché nella gestione del demanio forestale regionale. Veneto Agricoltura ha partecipato a 8 progetti LIFE nell'ultimo decennio, apportando molta esperienza nel campo della gestione dell'acqua.
6. Alda, l'Associazione Europea per la Democrazia Locale, è un'organizzazione per la promozione della buona governance e della partecipazione dei cittadini a livello locale, ha lo scopo di facilitare la cooperazione tra la società civile e le autorità locali. Nell'ambito della promozione della partecipazione dei cittadini a livello locale lavora su vari temi come l'integrazione europea, il decentramento, il volontariato e le iniziative civiche, l'ambiente, i diritti umani e lo sviluppo economico e sostenibile. Nata nel 1999 in Francia su iniziativa del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, coordina e sostiene il network delle Agenzie della Democrazia Locale, organizzazioni non governative autonome registrate localmente che agiscono come promotrici di buona governance e autogoverno locale nei territori del vicinato Europeo. L'Associazione conta su una rete di 300 soci tra cui autorità locali e regionali e associazioni della società civile da più di 40 paesi diversi (Ue, Balcani Occidentali, Paesi del Vicinato europeo).

Questi enti operano in un territorio che, prima di analizzare nel dettaglio il progetto, è necessario contestualizzare.

L'Alto Vicentino è un'area geografica che comprende la zona nord-occidentale della Provincia di Vicenza, in un territorio che in parte è pianeggiante ed in parte montano. Il territorio è segnato dalla presenza di numerosi torrenti e fiumi, e comprende le Prealpi Vicentine, tra cui i monti del Summano e del Novegno, fa da pendice all'altopiano di Asiago e comprende principalmente tre valli: la valle dell'Agno, che fa capo al Comune di Valdagno, la Val Leogra, che comprende Schio, Santorso e Marano, e la Val d'Astico, che comprende esclusivamente paesi montani. Dunque questo territorio comprende: a sud la cintura urbana di Vicenza e la Valle dell'Agno, ad est l'altopiano di Asiago e Bassano del Grappa, a nord/nord-ovest la Provincia di Trento e a sud-ovest l'Alto veronese.

Figura 42: I comuni dell'Alto Vicentino



Fonte: Fondazione Palazzo Festari

I Comuni principali sono Schio, con 39.000 abitanti, Thiene e Valdagno con 25.000 abitanti. Questo territorio nel passato recente è stato segnato da grandi fenomeni: le due guerre mondiali, trovandosi nella Prima il fronte italiano a pochi km di distanza, principalmente nella zona dell'Altopiano di Asiago, e nella Seconda un'ampia lotta delle formazioni partigiane e le repressioni nazifasciste, ma soprattutto il cambiamento radicale dell'economia.

Difatti fin dagli inizi del 1800 è avvenuta una forte industrializzazione del territorio, facendo di Schio Thiene e Valdagno tre poli industriali di altissima manifattura. L'esempio modello di questo territorio viene dal marchio Lanerossi, fabbrica che divenne la principale industria tessile italiana nel XX secolo, con grande export in molte aree del mondo. La figura cardine a cui ruota intorno il territorio ancora adesso è Alessandro Rossi: imprenditore e politico italiano del XIX secolo, figura di riferimento dell'economia italiana

fin dall'annessione del Veneto al Regno d'Italia, ma anche con un forte impegno sociale verso i suoi dipendenti e verso il territorio dell'Alto Vicentino (attualmente nel comune di Santorso vi è il Parco della Villa di residenza e l'Oasi Rossi, un'area di oltre 100.000 metri quadrati). Lanerossi portò l'Alto Vicentino, e soprattutto Schio, ad essere la prima zona industriale del Veneto in termini storici ed economici prima della fondazione di Porto Marghera.

Per via di questi fenomeni si registrarono notevoli cambiamenti sotto l'aspetto ambientale e sociale. I contadini divennero operai attratti dalla sicurezza della paga (inizialmente questo territorio era solo dedicato ad attività agricole e pastorali), i paesi della zona conobbero uno sviluppo urbanistico senza precedenti, dovuto all'aumento della popolazione che qui si trasferiva per trovare lavoro, vennero rese più agevoli e veloci le comunicazioni con i centri della pianura attraverso la costruzione di ponti e della ferrovia che collegava la valle con Schio. La Prima guerra mondiale soprattutto costituì un evento traumatico per la vallata, accentuato dal fatto di essere a ridosso del fronte: l'alta Val Leogra, in particolare le montagne del Pasubio e del Novegno, fu infatti teatro di operazioni militari. Nei tre anni e mezzo di guerra gli abitanti dei paesi delle Valli conobbero fame, epidemie di tifo e di spagnola, subirono bombardamenti, furono costretti a sopravvivere in uno scenario di guerra, e in molti dovettero abbandonare le loro case. Dagli anni '70, con la progressiva perdita d'importanza del Lanificio Rossi, questi comuni videro la nascita di nuove aziende che porteranno alla nascita del distretto della meccanica, della meccatronica e della subfornitura nel comparto del packaging, delle macchine per il settore alimentare, le macchine per la lavorazione del legno e dei metalli. Da questa società prima rinnovata e poi buttata giù dal podio dell'eccellenza a causa degli effetti della globalizzazione, la società civile si è sempre più interessata alle questioni sociali ed ambientali che hanno portato le amministrazioni pubbliche a prendersene cura, fino ad esserne intrinsecamente motivate a prendere l'iniziativa, come si è visto nei comuni di Santorso e Marano Vicentino. Con questo spirito il Comune di Santorso ha incaricato un Project Manager⁹⁶ per farlo partecipare alla call for proposal del programma LIFE insieme agli altri Partner.

Per avere buone probabilità di successo, e questo implica proporre un progetto di qualità, bisogna seguire un metodo specifiche, con regole e tecniche applicate correttamente. Questo metodo è un processo suddiviso principalmente in 3 fasi:

1. Il Project design: è la fase di costruzione della matrice di finanziabilità e su questa viene predisposta la bozza di progetto;
2. Il Proposal management: sulla bozza viene strutturato il quadro di progetto, la costruzione degli indicatori, la selezione ed attivazione del partenariato, viene elaborata la proposal definitiva;

⁹⁶ Alcuni esperti distinguono il Project manager in più figure, in base alla fase di riferimento: relativamente alla costruzione della proposal questa figura prende il nome di project developer, per quanto riguarda l'effettiva gestione dell'implementazione del progetto invece si userebbe per l'appunto il termine project manager. In questo elaborato, si usa invece l'impostazione più ampiamente diffusa di Project Manager per entrambi i ruoli ricoperti.

3. Il Project management: questa fase è presente solo se il progetto viene approvato, e si compone della gestione operativa ed amministrazione del piano di azione, la sua attuazione e la rendicontazione delle spese.

È utile analizzare nel dettaglio le tre fasi, per capire come il progetto LIFE BEWARE sia stato pensato e come venga implementato.

Il Project design è quindi la fase dell'europrogettazione che identifica la possibile richiesta di finanziamento da presentare, in questo caso il programma LIFE. Per valutare la pertinenza di un progetto al relativo fondo, l'ente che desidera partecipare deve sottoporsi ad una riflessione attenta per mettere a fuoco tutti gli elementi cardine del progetto, riflessione che diventa la base sulla quale stilare una prima bozza del progetto. Queste domande sono:

- Perché? A questa domanda banale non va data una risposta banale. Dietro alla risposta ve ne sono in realtà altre al suo interno, che rispondono ad altri quesiti, come: Qual è il plus valore del progetto? A cosa può contribuire? Quali altri progetti sono finanziati dal programma? Perché dovrebbe essere scelto questo progetto e non altri?
- Quali sono gli obiettivi? Gli obiettivi dell'idea progettuale sono coerenti con gli obiettivi generali del programma? Qual è il raggio d'azione del progetto?
- Qual è la dimensione europea del progetto? Il progetto è coerente con il testo del programma, oppure è più affine ad altri fondi? Si inserisce all'interno della strategia europea (nel caso specifico, all'interno di Europa 2020)? Il progetto si può allargare ad altri territori vicini? È replicabile in altri Stati membri?
- Quali sono i fattori di innovazione? Per essere approvato, questo deve detenere sia componenti di innovazione tecnologica che di livello partecipativo, quindi innovazione nell'approccio verso la comunità o all'interno del partenariato.
- Quali sono gli impatti a lungo termine? A seconda della dimensione del progetto, il progetto fa parte di una strategia che prevede degli impatti a lungo termine. Tra i temi sfidanti per il futuro dell'Ue, a quale di questi il progetto proposto concorre, ed attraverso quali mezzi?
- A chi si rivolge il progetto? Chi sono gli stakeholders attuali e potenziali, interni agli enti partecipanti o meno, diretti ed indiretti?
- Come si raggiungeranno gli obiettivi? Le attività previste riescono a raggiungere lo scopo? Quali sono i macroblocchi di attività che permettono di raggiungere il risultato e attraverso i quali si possono categorizzare le azioni? Come si possono implementare i macroblocchi? In quale fase cronologica del progetto è prevista la loro implementazione? Quali sono le risorse necessarie, gli attori responsabili, gli obiettivi intermedi da raggiungere per ognuno di essi?
- Dove sarà implementato? La distribuzione delle attività deve avvenire all'interno del territorio del partenariato, ma è bene già prevedere i siti che rispondono ai requisiti necessari (che possono essere diversi, dalle esigenze al tipo di terreno, se zona abitata o meno, etc.).

- Con chi entrare in un partenariato? Ogni attore facente parte del partenariato dev'essere responsabile di una parte del progetto (o di un macroblocco), poiché l'ente capofila non può prendersi la responsabilità di tutte le azioni, trovandosi presto in una maniera insostenibile di affrontare la gestione. Gli attori partner devono avere, oltre alle competenze, anche capacità differenti per meglio affrontare le sfide ed avere dei ruoli più adatti alla loro natura.
- Quali indicatori per gli output? Come già detto, devono essere previsti i principali output, come infrastrutture o servizi, che il progetto si prefigge di raggiungere per rispondere agli obiettivi. Ogni output deve avere degli indicatori di risultato coerenti con la struttura del programma.

Un ente che voglia partecipare ad un progetto è bene che analizzi le proprie capacità ed esperienze prima di proporsi come beneficiario coordinatore, oltre alle risorse interne disponibili, sia finanziarie che umane, per tutti i successivi anni in cui il progetto resta in vigore. Il beneficiario coordinatore ha ruoli e obblighi particolari. Egli è il responsabile finanziario e legale nei confronti della Commissione per la piena attuazione delle misure del progetto, per il raggiungimento degli obiettivi e per la diffusione dei risultati; agisce a nome e per conto di tutti i beneficiari nella firma del Grant Agreement e delle sue eventuali modifiche successive; è il solo beneficiario avente diritto a ricevere i fondi della Commissione europea e quindi responsabile di distribuire gli importi corrispondenti alla quota di partecipazione dei beneficiari associati nel progetto; il responsabile a garantire la corretta implementazione del progetto anche qualora un beneficiario riduca la propria partecipazione finanziaria, e quindi tenuto a reperire le risorse necessarie (in nessun caso la Commissione aumenterà il proprio contributo); è l'unico ente autorizzato a contattare la Commissione europea e l'unico referente nei suoi confronti sullo stato di avanzamento tecnico e finanziario del progetto (quindi l'unico ente che fornirà alla Commissione i report necessari); informa i beneficiari associati relativamente alle comunicazioni intercorse con la Commissione utili per una buona gestione del progetto; è colui che fornirà ai beneficiari associati le copie dei documenti inviati dalla Commissione, come i report tecnici e finanziari; è l'ente che deve tenere in considerazione gli interessi e le preoccupazioni che saranno opportunamente consultati quando necessario, in particolare prima di qualsiasi modifica del Grant Agreement, infine è il beneficiario tenuto a rispettare i termini di pagamento per l'erogazione delle somme corrispondenti alle quote di partecipazione dei beneficiari associati al progetto.

Dopo aver creato questa prima traccia del progetto rispondendo alle domande, il Project design analizza altri aspetti prima di impostare la bozza di progetto. Questi sono:

1. La possibile fonte di finanziamento del progetto: cioè, a quale programma richiedere il finanziamento. Questa decisione, estremamente importante, dipende da: l'ambito delle attività previste, la dimensione europea degli obiettivi a lungo termine⁹⁷, la sede ed il territorio di riferimento, i soggetti beneficiari, il soggetto capofila

⁹⁷ Riprendendo le parole di Antonio Bonetti nel suo articolo "*Europrogettazione: miti e realtà*", i progetti dei programmi finanziati dall'Ue devono avere una dimensione europea in ogni sua fase. Quindi, una proposta progettuale che intenda corrispondere a una Call for Proposals della Commissione deve affrontare non solo un problema specifico locale, ma anche essere d'esempio

(non tutti i soggetti sono eleggibili per presentare la richiesta di finanziamento), i mezzi utilizzati per la realizzazione del progetto (chiamati anche “fattori produttivi”, ad esempio l’integrazione di persone svantaggiate, la ricerca, la tecnologia, etc.). Ovviamente alla base della scelta dev’essere presente un’approfondita conoscenza delle regole di funzionamento dei vari programmi che lavorano in un determinato settore (ad esempio l’Ambiente). Una proposta progettuale avrà probabilità di essere finanziata solo se questa verrà fatta come vorrebbe la Commissione.

2. Dopo aver selezionato il programma adatto al progetto, si costruisce la matrice di finanziabilità. Questa è lo strumento che consente di programmare l’accesso alle diverse possibili fonti di finanziamento per le attività del progetto. Con la matrice, che concretamente si traduce in una tabella, si struttura meglio la proposta di progetto, si creano incroci tra attività (creando sotto progetti), si verificano le regole di funzionamento e i tempi di accesso ai diversi programmi, si valutano le diverse condizioni di ammissibilità dei costi dei vari programmi, si esplorano al meglio i costi reali delle varie attività, si capiscono le risorse economiche interne dei partner. In base a ciò, per ogni attività si associa una fonte di finanziamento.
3. Impostazione della bozza di progetto, dopo l’analisi dei casi di best practices nel territorio e/o nel settore specifico, secondo un quadro logico di progetto. La bozza deve essere costruita in maniera da risultare attraente da parte dei potenziali partner. Essa quindi dovrebbe contenere: il titolo, il programma a cui si vuole fare richiesta di finanziamento, la scadenza, l’obiettivo, le attività previste, i partner già confermati e quelli non ancora trovati (per territorio geografico, competenza e persona giuridica), il costo totale stimato dal progetto, e la previsione di cofinanziamento. L’attrattiva delle parole usate, soprattutto nella scelta del titolo del progetto, non dev’essere dimenticata, poiché molte volte un buon titolo dà già una chiara indicazione ad un potenziale partner se questo può essere interessante o meno.

Dopo aver confermato i partner ed aver costruito il partenariato, nel quale si definiscono i ruoli di ciascun partner e si lavora per rispettare la scadenza del programma, inizia la fase del Proposal Management, che consiste principalmente nella composizione della richiesta di finanziamento da mandare alla Commissione. Nella proposal viene quindi strutturato il quadro di progetto lavorando congiuntamente partenariato. Una buona proposta progettuale deve: essere leggibile (l’estetica conta), riconoscibile ed originale, rispettare i criteri previsti dal bando (ammissibilità del proponente, tipologia dei costi ammissibili, massimali di costo, attività finanziabili, gli allegati nella corretta forma e quantità), dimostrare di saper equilibrare gli obiettivi generali dell’Ue, le esigenze dei partner e le regole del programma di finanziamento specifico. La costruzione della richiesta avviene attraverso tre step:

1. La strutturazione di un quadro logico: si ridefiniscono meglio nel partenariato gli aspetti più importanti del progetto, sulla base della bozza fatta dall’ente capofila, e si verificano meglio che le attività siano state ben progettate. Il quadro logico permette di definire i

per problematiche comuni che si possano manifestare in tutto il continente. Proprio per questo la Commissione europea è sempre alla ricerca di best practices, poiché gli interventi finanziati dai programmi possano essere replicati in tutti gli Stati membri, per contribuire effettivamente a migliorare le politiche europee di tutti gli enti locali, e non solo, del continente.

nessi causali tra gli elementi del progetto, stabilire indicatori oggettivamente verificabili degli obiettivi specifici, permettendo una migliore organizzazione di ogni fase del progetto ed utile per la successiva fase di monitoraggio e valutazione. In sede di partenariato è utile anche rimettere in discussione, per una più attenta veridicità, alcuni elementi: i mezzi richiesti per raggiungere gli obiettivi specifici, le risorse necessarie, le precondizioni necessarie per l'inizio dell'intervento e quali fattori esterni sono cruciali o pericolosi per il successo del progetto.

2. La compilazione del formulario della proposal: esso è composto di solito in tre parti, cioè informazioni amministrative, contesto del progetto ed i relativi dettagli tecnici, il budget. La prima parte contiene le informazioni principali del progetto (titolo, budget richiesto, durata in mesi del progetto, area di intervento, i partner, le informazioni amministrative di ognuno di questi), la seconda descrive gli aspetti più legati all'attuazione (contesto, obiettivi, azioni, risultati attesi, rilevanza a livello europeo, metodologia, sostenibilità e partnership), mentre il terzo è un'analisi dettagliata delle voci del budget in base alle attività previste per il raggiungimento degli obiettivi. È importante ovviamente che la proposal sia compilata attraverso i format richiesti dal bando del programma, e che la proposal finale sia condivisa con tutti i partner. All'interno del bando è anche presente per i richiedenti beneficiari una griglia di valutazione sulla quale fare un controllo preventivo del progetto in base ai criteri di punteggio.
3. La costruzione degli indicatori, cioè degli elementi verificabili che garantiscono la capacità di autovalutazione del progetto, ed il principale strumento di monitoraggio per l'intera durata del progetto. Gli indicatori devono essere idonei a misurare il fenomeno, misurabili, gestibili, disponibili ad un costo contenuto, direttamente collegabili agli obiettivi, definiti nel tempo. L'accessibilità a questa fonte dev'essere facilmente accessibile, per essere utilizzata il più possibile. Per costruire gli indicatori è bene ispirarsi agli indicatori chiave del programma (LIFE in tale caso).

La terza ed ultima fase, il Project Management, punta alla realizzazione degli obiettivi del progetto, e si avvia solo se questo viene approvato dalla Commissione. Principalmente si divide in due operazioni:

1. L'attuazione del progetto, attraverso la creazione di un piano d'azione e, seguendo quest'ultimo, la realizzazione di tutti gli interventi previsti. Nel piano d'azione sono presenti le attività, le tempistiche per attuarle, in quale semestre/anno metterle in pratica, la scomposizione dell'azione in sotto-attività e compiti, i partner responsabili di ogni azione, gli stakeholders da coinvolgere, la logistica e gli strumenti (anche finanziari) per attuarli.
2. La rendicontazione delle spese per presentare correttamente le richieste di rimborso. Il report finale di rendicontazione serve per certificare le spese e dimostrare che siano state effettivamente sostenute nel corso delle attività progettuali. La rendicontazione dimostra: l'esistenza, la pertinenza, la congruità, la conformità e la ragionevolezza delle voci di spesa. Questa è fatta sia dall'ente capofila, sia per sé stesso che come bilancio consolidato del progetto, che da ogni partner. La rendicontazione dev'essere eseguita attraverso la modulistica ufficiale del programma, correttamente compilata, in maniera certa e che rispetti i limiti di spesa fissati per partner e voce di costo dal piano finanziario approvato dalla Commissione. Ogni documento origina-

le deve riportare il timbro e la dicitura del nome del programma, il suo codice e la quota che viene rendicontata. Ogni originale deve detenere i giustificativi di spesa (cioè i documenti che provano l'effettiva spesa, come una fattura o un documento contabile) e i giustificativi di pagamento (che provano che il pagamento sia stato effettuato, come i mandati di pagamento). È importante sottolineare come una spesa non possa essere sostenuta da altri programmi comunitari, nazionali o comunque finanziamenti pubblici. Nel caso una spesa non sia ammissibile, sia incorretta o non congrua con il budget approvato, e l'errore tecnico sia irrimediabile, questa perdita va a gravare sui bilanci interni dei partner senza coinvolgere il cofinanziamento comunitario. Vista l'entità delle spese ed il fatto che in alcuni casi i partner siano associazioni, enti pubblici locali o altri enti con budget contenuti, una rendicontazione errata delle spese finisce per mettere in serio pericolo il corretto funzionamento degli enti. La rendicontazione è la fase ultima della progettazione, ma anche la più delicata.

I report tecnici sullo stato di avanzamento delle attività di progetto del LIFE BEWARE, ai quali i beneficiari associati devono fornire tutto il materiale necessario al beneficiario coordinatore, che avvengono con la Commissione sono:

- Interim Report a 9 mesi dalla data di avvio del progetto, da presentarsi entro il 30/06/2019;
- Midterm Report a 18 mesi dalla data di avvio del progetto, da presentarsi entro il 31/03/2020;
- Progress Report a 30 mesi dalla data di avvio del progetto, da presentarsi entro il 31/03/2021;
- Final Report a 46 mesi dalla data di avvio del progetto, da presentarsi entro 3 mesi dalla fine del Progetto, cioè entro il 30/09/2022.

Dopo ogni report, è prevista la visita da parte di un funzionario della Commissione. Sulla base di queste premesse, il Project Manager assunto dall'ente capofila ha quindi costruito un progetto sulla base delle esigenze territoriali (il Comune di Santorso ha richiesto una relazione geologica per definire i siti bisognosi di maggior intervento di risanamento idrogeologico), trovato i partner del partenariato e inviato la proposal alla Commissione. Analizzando la proposal nel dettaglio, si può vedere nel dettaglio come il partenariato abbia risposto alle domande che la Commissione richiede nel suo application form. Come visto in precedenza, esso è suddiviso in parte amministrativa, contestuale, tecnica e il budget.

La prima parte consiste nel titolo, la lista dei beneficiari e dei cofinanziatori, il budget totale (2.104.556 euro), il budget ammissibile dei costi (1.987.482 euro), la richiesta di cofinanziamento del budget ammissibile (il 60%, cioè 1,2 milioni circa), la partecipazione ad altri progetti LIFE (risposta affermativa da parte del Tesaf, del Consorzio di Bonifica e da Veneto agricoltura) o ad altri progetti finanziati dall'Unione europea relativi all'ambiente (come nel caso di Alda ed il Comune di Santorso). Inoltre, la Commissione ha richiesto in questa sezione di spiegare dettagliatamente il perché queste azioni dovrebbero essere finanziate dal LIFE e non da altri progetti (viene spiegato come il POR FESR Veneto non include la materia del "water management" tra le materie in cui è destinato il supporto alle

pubbliche amministrazioni, e che il Progetto di Sviluppo Rurale non prevede le azioni invece a cui è richiesto il finanziamento attraverso questo progetto).

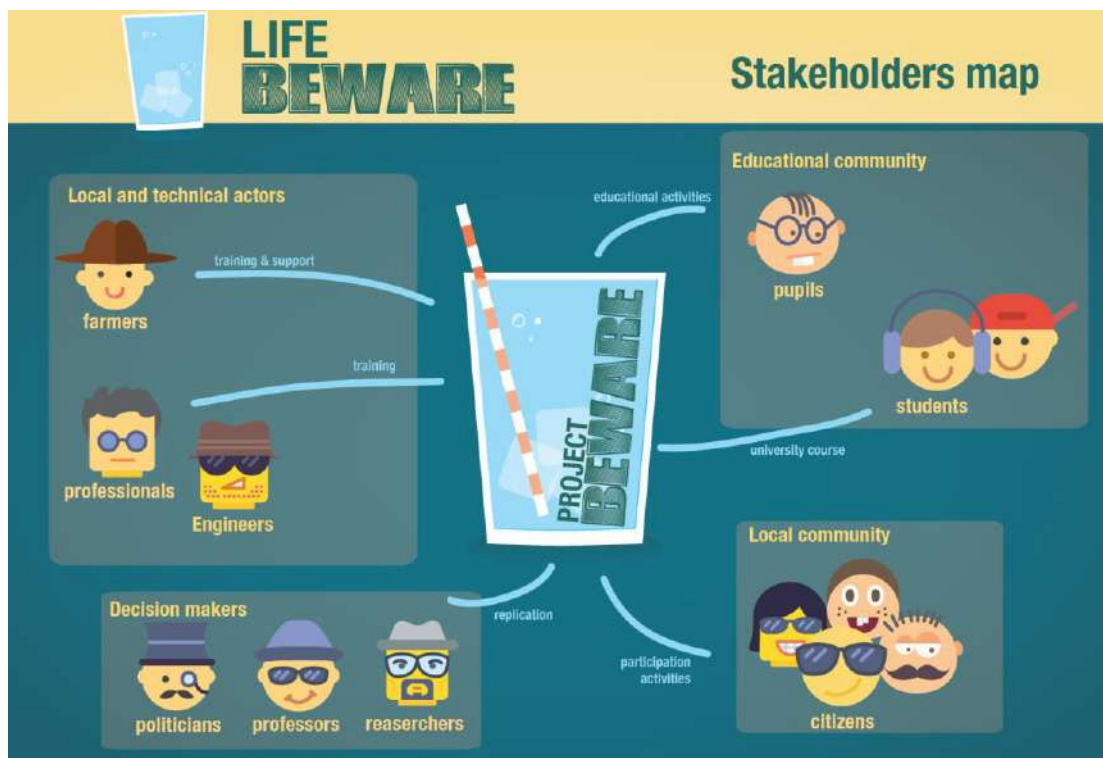
Nella seconda parte viene richiesto l'obiettivo generale, gli obiettivi specifici, l'innovatività del progetto (il fatto di portare la questione del suolo ad una prospettiva che preveda la partecipazione della comunità, il raggiungimento degli obiettivi attraverso interventi a basso costo, il fatto che il progetto avvenga in una nazione ed in una regione in cui il dissesto idrogeologico e l'utilizzo delle NWRMs siano molto poco sottostimati rispetto ad altri Stati europei), le principali azioni (analizzate più nel dettaglio nella parte tecnica), i risultati previsti e le azioni per la replicabilità (coinvolgere almeno 575 cittadini nei processi partecipativi, aggiornare i regolamenti edilizi dei due comuni includendo una strategia per la ritenzione dell'acqua, la sottoscrizione di almeno 5 comuni ad una partnership su una strategia comune per l'adattamento climatico incentrata sul suolo nell'Altovicentino, avere un bacino di ritenzione di 2500 metri cubici per contenere l'acqua durante le precipitazioni e rilasciarla per le irrigazioni nei periodi di siccità, realizzare sei siti con il sistema di drenaggio urbano sostenibile ed utilizzare questi siti per supportare strumenti educativi, organizzare almeno 4 incontri con gli agricoltori per proporre best practices di management agricolo per l'adattamento climatico, una sessione di formazione di 3 giorni, 14 workshop tecnici in territorio europeo, di cui 9 in Italia, 2 webinar per trasmettere le azioni del progetto e i risultati, pubblicazione di due articoli scientifici, di un manuale tecnico in formato digitale, presentazione dei risultati del progetto in due conferenze di livello nazionale/internazionale), le azioni di monitoraggio (definire i valori di base dei diversi settori del progetto, misurare le variazioni in 4 report annuali ed in una simulazione idrogeologica, monitorare gli impatti delle azioni di comunicazione), la divulgazione (infopoint sul progetto e percorsi multimediali ed interattivi nella Villa Rossi di Santorso, formazione per guide ambientali sui temi del progetto, tour guidati per le scuole, sei video relativi al progetto da diffondere su Internet, una conferenza finale, creazione di un network, workshops per tutti gli stakeholders che possono beneficiare dall'esperienza del progetto, coinvolgere almeno 1800 cittadini), quali priorità del LIFE vengono perseguite (utilizzo del suolo, forestazione, le NWRMs, l'agricoltura sostenibile, tecniche produttive di basso impatto ambientale, ridurre le emissioni residenziali di gas serra, riduzione dell'anidride carbonica).

Essendo il programma LIFE dedicato all'ambiente, nella seconda parte viene anche richiesta una descrizione dettagliata del fenomeno che si vuole contrastare, in modo da poter valutare la reale comprensione del fenomeno dagli aspiranti beneficiari. I partner hanno così potuto dettagliare il fenomeno delle alluvioni e delle esondazioni dei fiumi nei centri urbani e rurali con molti dati scientifici (come il fatto che 16 milioni di italiani siano in zone a rischio di allagamenti, o che il dato aumenterà sempre più nei prossimi anni, citando anche la grave alluvione che ha afflitto Vicenza nel 2010), le cause principali (l'aumento della frequenza di alluvioni e la maggiore impermeabilizzazione del suolo dovuta alla rapida urbanizzazione del territorio), le direttive europee che trattano della questione, lo stato dell'arte e gli aspetti innovativi del progetto (quindi le leggi nazionali e regionali sul tema, i finanziamenti esistenti ma poco adatti, le best practices europee come a Malmö o a Berlino), le sinergie con altre tematiche (il carattere transnazionale, direttive comunitarie sulla biodiversità e gestione dell'acqua, la rete Mayors Adapt), gli effetti socio-

economici (ridurre l'azzardo idraulico ed il rischio per le infrastrutture pubbliche e private, maggiori guadagni per l'agricoltura dovuti al risparmio di acqua, riduzione dei danni agricoli, commerciali e residenziali dovuti agli allagamenti, miglioramento delle strutture ricreative, educative e di informazione sulle azioni sostenibili, incrementare il welfare della società civile attraverso i miglioramenti ambientali ed i beni pubblici, aumento della responsabilità sociale dei cittadini sul proprio territorio, maggiore coesione tra i cittadini, aumento del green business per 9,8 milioni di euro grazie agli interventi previsti, diffusione di lavoro verde), riduzione della "carbon footprint" (nomina di un manager della carbon footprint di ogni azione relativa al coordinamento del progetto e degli eventi pubblici, in particolare nella scelta dei luoghi e delle modalità preferibilmente online degli eventi, ridurre l'utilizzo di mezzi privati, carta e toner, utilizzo di carta certificata con standard ambientali elevati, uso di materiale riciclabile o biodegradabile per gli eventi pubblici, privilegiare il consumo di alimenti a km zero, riduzione del consumo di energia. Inoltre il progetto BEWARE ha come obiettivo che le emissioni di gas serra e l'assorbimento di Co2 siano pari, quindi che non vi siano debiti ambientali).

La proposal continua, affrontando i partecipanti al progetto come target o stakeholders.

Figura 43: Mappa degli Stakeholders



Fonte: Application form LIFE BEWARE

Tra questi attori, è importante sottolineare: l'Associazione nazionale dei Consorzi di Bonifica, l'Associazione nazionale dei Comuni italiani, il Ministero dell'Ambiente, la Provincia di Vicenza, l'Università di Padova, Legambiente Veneto, Coldiretti, il Consorzio di Cooperative Prisma e molti enti locali di altri Stati dell'Ue. Arpav ed il Consorzio Idrico di Novoledo daranno assistenza tecnica relativamente all'analisi dell'acqua e dell'aria per il monitoraggio del progetto.

I vincoli e rischi all'implementazione del progetto sottolineati e prevedibili alla data dell'invio della proposal (quindi era impossibile che tra questi fosse presente la pandemia da Covid-19 che ha rallentato i lavori) sono: i permessi da parte dei proprietari dei siti (nonostante alcuni privati cittadini abbiano cofinanziato il progetto e con gli altri sia già stato firmato un accordo per la costruzione del bacino e del sistema di drenaggio), l'autorizzazione da parte degli uffici tecnici (che non prevede in realtà problemi visto che tra i partner ci sono i Comuni, eccetto la necessaria autorizzazione da parte della Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per un intervento in un'area da questa monitorata), ritardi dovuti al maltempo (per evitare questo, nell'ultimo anno di progetto non sono stati previsti interventi per lasciare spazio alle attività di monitoraggio, diffusione e replicabilità, e sono già stati contattati tutti gli stakeholders per gli eventi pubblici).

L'ultima tematica della seconda parte è la previsione di come verrà garantita la continuazione e la sostenibilità del progetto negli anni successivi allo scadere del finanziamento. Questa verrà analizzata dopo aver analizzato la terza parte, concernente i dettagli tecniche e le azioni.

Le azioni previste e ben dettagliate nella terza parte della proposal sono:

- A. Azioni preparatorie (se necessarie)
- B. Acquisto/affitto di terreni e/o pagamenti di compensazione per i diritti d'uso
- C. Azioni di implementazione
 - C1 Strumenti partecipativi per comunità resilienti
 - C2 Strategia dei Sindaci dell'Altovicentino e nuovi regolamenti edilizi
 - C3 Misure per la ritenzione naturale dell'acqua (NWRMs) per l'adattamento climatico nelle zone agricole di pianura
 - C4 Sistema di drenaggio urbano sostenibile per l'adattamento climatico nelle aree urbane
 - C5 Coinvolgimento degli agricoltori per una corretta gestione dell'acqua nelle aree agricole
 - C6 Replicabilità, trasferibilità e formazione
- D. Monitorare l'impatto delle azioni del progetto
 - D1 Monitorare i flussi d'acqua e gli impatti climatici
 - D2 Monitoraggio dell'ambiente (fauna e habitat)
 - D3 Applicazione degli indicatori di performance del programma LIFE
 - D4 Valutazione dell'impatto socio-economico che tenga conto dell'efficacia idrologica degli interventi
- E. Comunicazione e divulgazione dei risultati
 - E1 Comunicazione al pubblico generico e agli stakeholders
 - E2 Centro permanente per le comunità resilienti

E3 Comunicazione e divulgazione dei risultati e delle buone pratiche

E4 Divulgazione multi-livello dei risultati principali

F. Project Management

F1 Project Management da parte del Comune di Santorso

Per capire come si è implementato il progetto, è necessario analizzare nel dettaglio ogni azione. Le azioni A e B non sono state inserite nel budget, poiché non necessarie per il LIFE BEWARE.

L'azione C1 - Strumenti partecipativi per comunità resilienti corrisponde al coinvolgimento attivo della cittadinanza per raggiungere gli obiettivi previsti, e principalmente per muovere un processo di sensibilizzazione sulle problematiche, i rischi e le soluzioni. L'azione C1 è collegata strettamente all'azione C2, che si sosterranno a vicenda. L'azione si divide in:

- C1.1 Conoscenze comuni per comunità resilienti: nei primi due anni di progetto saranno realizzate delle attività culturali, tra i cui scopi vi è anche fungere da base per l'azione C2.2. In particolare verranno organizzate: un ciclo di conferenze (almeno 10 in 2 anni) con esperti nazionali e internazionali, un'edizione speciale della Scuola dei Beni Comuni incentrata sui temi di BEWARE, la prima edizione del Festival dell'Acqua dell'Altovicentino, un'attività educativa per i bambini della scuola dell'infanzia di tutta la provincia di Vicenza all'interno del Podere Rossi, almeno 100 classi e 2500 studenti partecipano ad una lezione sui temi di BEWARE, verrà realizzato un fumetto per le attività didattiche e le azioni E1, E2 e E3.
- C1.2 Sportello per le comunità resilienti: sull'ombra dello Sportello per l'Energia sostenibile, verrà creato uno Sportello dalla durata biennale per dare consigli e informazioni ai cittadini sul cambiamento climatico e l'impatto sull'Altovicentino, i regolamenti nazionali ed europei sui temi di BEWARE, le strategie comunitarie, le NWRMs, le opportunità per la ritenzione dell'acqua attraverso tecnologie a basso costo. Lo Sportello supporta le attività dell'azione C1.3.
- C1.3 Il programma di gruppo d'acquisto per la ritenzione dell'acqua offre servizi e prodotti a prezzi ridotti, disponibile per i cittadini che vogliono scegliere le tecnologie a basso costo (esperimento già effettuato relativamente all'energia da parte dei due comuni, con oltre 150.000 euro spesi dalle famiglie) relativamente all'immagazzinamento di acqua. I prodotti si dividono in base al loro costo, ed alcuni esempi sono: sistemi per la raccolta dell'acqua piovana per il proprio giardino/orto, giardini pluviali, tetti verdi, laghetti di bioritenzione, piscine sostenibili per contribuire agli obiettivi di ritenzione idrica ed incrementare il valore della proprietà.

I prossimi step sono quindi: concordare con altri 8 Comuni per l'istituzione dello Sportello, coinvolgere i cittadini per essere "ambasciatori locali" del progetto e del gruppo d'acquisto, allestire le assemblee dei cittadini, decidendo le tecnologie, chiedendo le offerte, valutare le quote e prevenire potenziali problemi, coinvolgere almeno un fornitore, installare le tecnologie, valutare i risultati. L'ente responsabile per l'implementazione dell'azione C1 è il Comune di Santorso, con il sostegno di Alda per le comunicazioni, Tesaf e Veneto

Agricoltura per le attività di formazione e Marano per il coinvolgimento della comunità locale. Il costo dell'azione è previsto per 98.525 euro suddiviso in costo del personale per l'organizzazione degli eventi pubblici e per l'assistenza allo Sportello e al gruppo d'acquisto, in particolare un esperto del cambiamento climatico che dia supporto ed informazioni ai cittadini fornito dal Tesaf (14.500 euro).

L'azione C2 - Strategia dei Sindaci dell'Altovicentino e nuovi regolamenti edilizi si divide in due principali attività:

- C2.1 Introduzione di nuove regole per la ritenzione idrica nei regolamenti edilizi. È importante sottolineare che alcuni Comuni hanno già approvato delle linee guida e degli impegni sul tema, attività che verranno realizzate indipendentemente dal LIFE e i cui costi non saranno inclusi nel progetto. Se il progetto verrà approvato, però si punterà a coinvolgere esperti universitari, a produrre un piano di partecipazione degli stakeholder chiave, a redigere una mappa delle best practices all'interno della rete di Alda, una fase di monitoraggio una volta approvati i nuovi regolamenti. Le fasi di questo processo partecipativo sono quindi: coinvolgimento dei cittadini, dei funzionari dei due comuni e dei 34 Comuni facenti parte dell'IPA Altovicentino (Intesa Programmatica d'Area) che saranno osservatori delle attività svolte, valutazione dei risultati del progetto e dell'efficacia delle opere (grazie alle azioni D), inclusione dei risultati del progetto in una versione aggiornata dei regolamenti edilizi che saranno più esaustivi, promozione dei nuovi regolamenti anche verso gli altri Comuni dell'IPA affinché anch'essi lo adottino.
- C2.2 Strategia dei Sindaci dell'Altovicentino per l'adattamento climatico, l'azione che punta ad aumentare la consapevolezza degli altri Comuni su questa strategia e identificare delle azioni concrete che si potranno realizzare in futuro sul territorio. Lo scopo della strategia è identificare le azioni che riducano i rischi dovuti al cambiamento climatico e, relativamente a questo LIFE, ridurre gli allagamenti e le esondazioni. Visto che il successo degli sforzi di adattamento comunitario è influenzato dalle azioni delle autorità locali e della città, il progetto di coinvolgere i Comuni dell'Altovicentino permetterà di integrare i risultati di BEWARE nella strategia dei Sindaci. L'intero processo partecipativo prevede: l'identificazione di stakeholders chiave, portatori dei bisogni della comunità locale, l'identificazione dei nodi principali sui quali si possono costruire soluzioni condivise, definire le linee d'azione, creare l'accordo locale, ratificazione da almeno 5 comuni dell'IPA, successiva sottoscrizione da parte di questi 5 comuni entro la fine del Progetto e di tutti i comuni negli anni seguenti.

L'ente responsabile per l'implementazione dell'azione C2 è il Comune di Santorso, con il sostegno di Tesaf per la parte tecnica dei regolamenti edilizi, Veneto Agricoltura per le attività di coordinamento della Strategia dei Sindaci (in particolare il coinvolgimento di stakeholders locali) e Marano per il coinvolgimento della comunità locale. Il costo dell'azione è previsto per 124.533 euro, che oltre al personale comprende principalmente l'assistenza esterna a questi due strumenti per 40.000 euro. Questi profili professionali, non presenti nell'organico degli enti beneficiari, sono: un esperto di legge per valutare i regolamenti edilizi e la coerenza con la normativa nazionale e regionale, un consulente

idrogeologico per integrare la strategia con gli aspetti tecnici, un consulente esterno per supportare i processi partecipativi.

L'azione C3 - Misure per la ritenzione naturale dell'acqua (NWRMs) per l'adattamento climatico nelle zone agricole di pianura ha lo scopo di identificare e promuovere i piccoli e diffusi interventi nelle aree rurali per aumentare la resilienza climatica. La gestione delle acque è fondamentale per le fattorie e dovrebbe essere coordinata con la capacità dei terreni agricoli di trattenere l'acqua per l'irrigazione delle colture. L'azione è suddivisa su tre livelli:

1. identificare, mappare e creare una rete di tutti gli interventi già fatti, principalmente quelli finanziati da altri progetti europei;
2. creare un bacino di ritenzione idrica in un terreno agricolo privato;
3. realizzare un accesso virtuale al bacino e ad altri siti per il monitoraggio da remoto.

Il bacino ha più funzioni coerenti con gli scopi del progetto:

- prevedendo una capacità di 2500 metri cubi, questo potrà ridurre il picco di scarico;
- incrementare la biodiversità in un territorio fortemente influenzato dall'attività umana (decisive sono le scelte di design e l'impiantamento di flora locale);
- riserva d'acqua per le necessità agricole, essendo le coltivazioni locali fortemente dipendenti dalla disponibilità d'acqua in tutti i periodi dell'anno;
- opportunità per gli agricoltori di avere prodotti con maggiore profitto.

Il processo di coinvolgimento dei proprietari della proprietà privata in cui sorgerà il bacino è già iniziato, con una espressione di intenti e la mediazione di Coldiretti. Nel documento è presente la compensazione per il proprietario (non presente nel budget di BEWARE), la possibilità d'utilizzo da parte degli agricoltori, ed il fatto che dopo la fine del progetto sarà il Consorzio di Bonifica a gestire e mantenere il bacino. Da un punto di vista tecnico, il bacino di ritenzione sarà parzialmente sigillato da una geomembrana non tossica per assicurare la presenza di acqua in tutti i periodi dell'anno (per l'habitat naturale e come riserva per le coltivazioni). Il controllo del livello dell'acqua sarà regolato da sbarramenti e sponde. Questo controllo è progettato per essere parzialmente automatico e parzialmente gestito dai tecnici del Consorzio. La forma del bacino è irregolare, ed il terreno risultante dallo scavo verrà utilizzato per costruire piccoli rilievi. Nella sponda interna si considera di piantumare una specie erbacea igrofila (quindi che vive in terreni molto umidi) garantendo una naturale vegetazione fluviale e una zona umida tipica della pianura veneta, ed altre specie protette per aumentare la biodiversità ed equilibrare l'ecosistema. Il progetto prevede azioni preliminari per il rilievo topografico per quantificare il giusto dimensionamento dell'intervento idraulico e la sua precisa posizione, forma e confini. Il bacino ed altri due siti significativi saranno usati per le attività di divulgazione (C5, C6, E3.1), e verranno quindi equipaggiati con informazioni per la formazione di tecnici, operatori o semplici visitatori. Semplici installazioni, come cartelloni informativi con il QR code, webcam, recinzioni, aree di sosta attrezzate con panchine e percorsi turistici faciliteranno la visita del luogo e la conoscenza del progetto.

L'ente responsabile è il Comune di Marano, che si occuperà di preparare il progetto e di acquistare la geomembrana, con il sostegno del Consorzio per i lavori e di Veneto agricoltura per quanto riguarda la realizzazione delle piantumazioni, creazione dell'ecosistema e realizzazione delle installazioni. Il costo dell'azione è previsto per 187.105 euro, suddivisi tra personale amministrativo, personale tecnico fornito dal Consorzio, assistenza esterna per sopralluogo topografico e trasporto del materiale per il bacino, l'infrastruttura (cioè l'installazione della geomembrana), il materiale (webcam, benzina per le macchine, materiale per la flora) ed altri costi (panchine, terreno, tubo PVC, etc.).

L'azione C4 - Sistema di drenaggio urbano sostenibile per l'adattamento climatico nelle aree urbane sarà realizzata nelle aree urbane del Comune di Marano e Santorso per creare dei punti di promozione e di consapevolezza di questi tipi di soluzioni contro gli allagamenti ed altri rischi legati al clima. La maggior parte di questi interventi sarà parte di un itinerario disponibile per gli studenti, tecnici e cittadini. Allo stesso tempo, gli interventi aumenteranno la resilienza idro-climatica dei due Comuni risolvendo i problemi idraulici presenti, principalmente aumentando l'accumulo di acqua in specifici siti e permeabilizzando i terreni. Questi sistemi urbani di drenaggio sostenibile (detti anche Suds) inoltre favoriranno la crescita di vegetazione specifica, in modo che attenui il deflusso tipico urbano (ad es. flussi via terra incontrollati) tramite l'evapotraspirazione fornendo benefici aggiuntivi come comfort termico, biodiversità e controllo dell'inquinamento. I Suds verranno realizzati secondo le linee guida ed i progetti di altri progetti europei ambientali. Le strutture verranno progettate dal Tesaf o comunque sotto la sua supervisione. In alcuni interventi (1, 2 e 5) saranno utilizzati i lavoratori del Comune di Santorso, in altri le opere saranno affidate ad imprese esterne. Gli interventi sono 6:

1. Bioritenzione sottodrenata a forma allungata (striscia di 70 metri di lunghezza) lungo il bordo del Piazzale della Libertà a Santorso adibito a parcheggio, realizzato in un canale di drenaggio in calcestruzzo largo 1,5 m e profondo 1,0 m per evitare infiltrazioni sotterranee (la piazza è situata su una piccola collina che negli anni Cinquanta funzionava come discarica). È previsto che l'accumulo di acqua dell'impianto sia di circa 40 metri cubi, intercettando circa 28 mm delle precipitazioni cadute sul piazzale.
2. Una serie di fosse per l'infiltrazione lunghe 80 metri con, se serve, una doppia catasta di legno costruita appena sopra la fossa per evitare guasti. La fossa permetterà la completa infiltrazione dell'acqua che viene dalla Collina del Grumo (Santorso), proteggendo l'area residenziale.
3. Vasca di contenimento con laghetto interno di bioritenzione in Via Volti a Santorso. La scelta di fondere due tipi di misure è volta a migliorare i valori ricreativi, estetici e culturali dell'intervento. A questo scopo, i piani di progetto ricorrono anche a piante acquatiche, alberi e strutture ricreative. L'intervento sarà consentire un accumulo di 900 metri cubi d'acqua, immagazzinando il deflusso proveniente dall'area residenziale, riducendo il rischio di alluvione a valle e aggiungere valore ricreativo ad una zona verde panoramica.
4. Due barili per la raccolta dell'acqua piovana da 1000 litri ciascuno discendenti dai tetti di due case e due pozzi per infiltrare l'acqua proveniente dalla strada privata

nell'area residenziale Corte Acquasaliente a Santorso, in particolare durante le forti precipitazioni.

5. Due giardini pluviali, una trincea drenante ed una pavimentazione porosa per intercettare ed infiltrare l'acqua proveniente dal parcheggio del nuovo cimitero di Santorso.
6. Suds in serie per comporre una fascia di pavimentazione porosa alberata con una bioritenzione presso le scuole elementari di Marano Vicentino. Questo intervento permetterà l'infiltrazione sotterranea delle precipitazioni: la fascia alberata che attraversa la piazza intercetterà i flussi d'acqua e li porterà all'area di bioritenzione, riducendo i rischi di allagamento delle aree interrante della scuola.

L'ente responsabile per l'implementazione è il Comune di Santorso, nell'intervento numero 6 il responsabile è il Comune di Marano, ed il Tesaf supervisionerà la progettazione e l'andamento dei lavori. Il costo totale è di 246.031 euro, di cui circa 100.000 per le infrastrutture (scavi, preparazione del terreno, pompe idrauliche, drenaggio, piantumazione e costruzione), 50.000 per i materiali di consumo (pali, geomembrana, materiale floristico, benzina, tubature, terreno), ed il restante per il personale interno (principalmente la squadra operai e dei tecnici comunali, giardinieri, oltre al fondo di ricerca universitaria per la pianificazione degli interventi) ed esterno (progettazione esecutiva del bacino con il laghetto).

Figura 44: Mappa degli interventi C3-C4



Fonte: Application form LIFE BEWARE

Figura 45: Porzione del Piazzale della Libertà ora (a) e previsione di come sarà dopo la realizzazione della bioritenzione sottodrenata, intervento 1



Fonte: Application form LIFE BEWARE

Figura 46: Rappresentazione dell'intervento 2, serie di fosse per l'infiltrazione lungo la collina del Grumo



Fonte: Application form LIFE BEWARE

Figura 47: Esempio di vasca di contenimento con laghetto interno di bioritenzione da realizzare in Via Volti a Santorso, durante una giornata normale (a) e giornata di forti precipitazioni (b), Intervento 3



Fonte: Application form LIFE BEWARE

Figura 48: Esempi dei barili per la raccolta dell'acqua piovana e dei pozzi per infiltrare l'acqua previsti nell'intervento 4



Fonte: Application form LIFE BEWARE

Figura 49: Parcheggio del nuovo cimitero di Santorso (a) e due esempi di giardini della pioggia da realizzare nelle aree verdi (b e c) dell'Intervento 5



Fonte: Application form LIFE BEWARE

Figura 50: Esempi di fascia di pavimentazione porosa alberata da fare nell'intervento 6






Fonte: Application form LIFE BEWARE

Tabella 14: Breve descrizioni dei Sistemi di drenaggio urbano sostenibile (Suds) previsti

<p>Bioritenzione: progettata per imitare la ritenzione idrica naturale dei terreni non edificati e per ridurre il volume di acqua piovana che si riversa negli scarichi delle zone impervie. È costituita da un filtro nel suolo progettato per raccogliere, infiltrare e trattare il deflusso dell'acqua piovana utilizzando una depressione del suolo poco profonda che poi viene utilizzata come terreno per le piante. Le bioritenzioni sono situate tra una superficie</p>	<p>Sistemi di raccolta dell'acqua piovana: questi prevedono la raccolta e l'immagazzinamento d'acqua per usi successivi, ad esempio utilizzando barili della pioggia o serbatoi di stoccaggio più grandi. I barili sono i più semplici ed utilizzati, raccogliendo l'acqua che scende dal tetto attraverso la grondaia. Sono generalmente progettati di piccole dimensioni per l'utilizzo nei giardini, anche se altri utilizzi non potabili sono possibili.</p>	<p>Fosse di infiltrazione: scavi poco profondi generalmente riempiti con macerie o pietre. Permettono all'acqua di infiltrarsi dal fondo e dai lati della buca nei terreni circostanti, migliorando la naturale capacità del suolo di drenare l'acqua. Le fosse di infiltrazione riducono le portate e i volumi del deflusso, riforniscono le acque sotterranee preservando il flusso di base nei fiumi, trattano il deflusso da filtrazione attraverso il substrato del fosso e il quindi attraverso il suolo, rimuovono gli inquinanti e i</p>
---	--	--

<p>impervia e un sistema di raccolta dell'acqua che riduce il volume di deflusso e il picco di velocità grazie all'asperità idraulica del filtro, all'infiltrazione e all'accumulo d'acqua.</p> 		<p>sedimenti attraverso la filtrazione fisica, l'assorbimento e le reazioni biochimiche.</p> 
<p>Bacino di detenzione: depressione vegetale per trattenere i deflussi dalle superfici impermeabili e permettere l'accumulo dei sedimenti e degli inquinanti. L'acqua immagazzinata viene gradualmente drenata da un corso d'acqua presente nelle vicinanze, utilizzando una struttura di controllo d'uscita per controllare il flusso d'acqua. Il bacino quindi corrisponde ad una zona paesaggistica asciutta eccetto che nei periodi di forti precipitazioni, con altri scopi secondari, ricreativi ad esempio.</p> 	<p>Laghetto di bioritenzione: un'area permanente che provvede ad accumulare una certa capacità d'acqua durante il maltempo, attenuando gli effetti sui centri urbani, e trattare la qualità dell'acqua gestendo la sua capacità, rilasciando parte dell'acqua al suo interno in maniera controllata. Attraverso la sedimentazione, la vegetazione acquatica ed il meccanismo di assorbimento biologico vengono rimossi i prodotti inquinanti.</p> 	<p>Pozzetti: sono camere sepolte che raccolgono l'acqua in superficie e permettono di immagazzinarla sotto il suolo. Sono scavi quadrati o circolari riempiti di macerie o rivestiti con mattoni, calcestruzzo prefabbricato, anelli di polietilene o strutture di stoccaggio perforate circondate da ripieno granulare. I pozzi provvedono ad attenuare l'acqua delle precipitazioni, ad aumentare l'umidità del suolo e a ricaricare le acque sotterranee, offrendo così il potenziale per mitigare i problemi dei bassi flussi fluviali.</p> 
<p>Giardini pluviali: depressioni poco profonde in cui sono tipicamente piantati arbusti, piante perenni, o alberi, e talvolta</p>	<p>Fossi d'erba: corridoi idraulici lineari poco profondi ricoperti d'erba con forma trapezoidale o</p>	<p>Pavimentazione porosa: mix di varie tecniche di pavimentazione che raccoglie una vasta gamma di materiali sostenibili con una base che permette di evitare la</p>

<p>coperte con uno strato di corteccia. Essi sono progettati per consentire all'acqua piovana di infiltrare, ricaricare le falde acquifere, ridurre il picco dei flussi. Inoltre, questi forniscono altre funzioni ecologiche legate alla presenza di piante come la rimozione delle sostanze inquinanti dall'acqua, il sequestro del carbonio, l'aumento dell'habitat, l'abbellimento stradale.</p> 	<p>parabolica che aiutano a rallentare il deflusso e facilitare l'infiltrazione.</p> 	<p>formazione di pozze, riduce i flussi d'acqua, trattiene i detriti da questi portati e filtrando l'acqua dalle impurità.</p> 
---	--	---

Fonte: Application form LIFE BEWARE

Tabella 15: Riassunto degli Interventi e dei Suds previsti dall'azione C4

Intervento n°	Suds	Sito	Tempo previsto (in mesi)	Designer	Costruttore	Impatti
1	Bioritenzione sottodrenata	Piazzale della Libertà, Santorso	36	Tesaf	Comune di Santorso	Riduzione dei flussi e contributo al canale "Rio Pria Alta"
2	Serie di fosse per l'infiltrazione	Collina del Grumo, Santorso	18	Tesaf	Comune di Santorso	Eliminazione del rischio allagamenti nella zona residenziale
3	Bacino di detenzione con laghetto di bioritenzione	Via Volti, Santorso	24	Tesaf + esperti esterni	Contraente esterno	Rendere idraulicamente compatibile, secondo la normativa regionale, un lotto edificabile e dare valore ricreativo ad un'area verde

4	Barili della pioggia e pozzetti	Corte Acquasaliente, Santorso	30	Tesaf + esperti esterni	Contraente esterno	Riduzione dell'eccessiva concentrazione di flussi in una zona residenziale
5	Giardini pluviali, pavimentazione porosa e trincea drenante	Nuovo Cimitero, Santorso	18	Tesaf	Comune di Santorso	Cattura dei deflussi per ridurre la discesa di detriti in un'area rurale e su una strada
6	Pavimentazione porosa	Scuola elementare, Marano	18	Tesaf	Contraente esterno	Cattura dei deflussi per ridurre il rischio di allagamenti nell'area interrata della scuola.

Fonte: Application form LIFE BEWARE

L'azione C5 - Coinvolgimento degli agricoltori per una corretta gestione dell'acqua nelle aree agricole punta ad una partecipazione attiva di questi attori fondamentali all'interno del progetto, con la possibilità di ottenere dei contributi finanziari sotto il Programma di Sviluppo Rurale della Regione Veneto. Una riduzione dell'impatto dell'agricoltura sull'ambiente è il risultato previsto dall'implementazione del PSR, che include misure di agricoltura sostenibile e tecniche di produzione a basso impatto ambientale. In particolare Veneto Agricoltura ha già individuato le principali azioni utili per la ritenzione idrica del PSR:

- Introduzione e mantenimento delle tecniche di agricoltura conservativa. Si tratta di una lavorazione del terreno nulla o minima finalizzata a preservare la qualità del suolo, aumentando l'infiltrazione dell'acqua, facilitando la cattura e lo stoccaggio della Co2 e contrastando la degradazione del suolo. Vengono adottate tecniche agricole e di irrigazione d'adattamento ai cambiamenti climatici, di manutenzione dei corsi d'acqua di superficie e di ripristino paesaggistico delle zone rurali. Inoltre si sostiene la gestione delle infrastrutture verdi al fine di ottimizzare la qualità dell'acqua e sostenere la biodiversità.
- Azioni orientate alla protezione e alla preservazione degli habitat semi-naturali. La conversione dei campi agricoli in prati verdi punta ad aumentare la qualità dell'acqua sotterranea e di superficie.
- Realizzazione di infrastrutture verdi in pianura e collina combinando la presenza di alberi e basse colture con nuovi o già esistenti fossati agricoli.
- Creazione di infrastrutture verdi per incrementare la fauna nell'ecosistema agricolo (specialmente gli uccelli, la sua osservazione, diffusione e collezione del patrimonio genetico) e migliorare l'utilizzo dei biotopi (cioè un habitat, come uno stagno).

- Supportare investimenti per il rimboschimento permanente e temporaneo (nel caso di rotazione agricola) delle terre agricole.

L'azione sensibilizzerà quindi gli agricoltori sui temi di BEWARE, identificherà le misure di stoccaggio dell'acqua adatte al finanziamento tramite il PSR e dimostrerà la capacità di ridurre attivamente il rischio di allagamenti usando le risorse del PSR. In questa azione il progetto lavora su 3 livelli:

- 1) Costruire una lista di esperti (ricercatori e consulenti) italiani ed europei sulla gestione dell'acqua nelle zone rurali per supportare la formazione e le azioni di consultazione sull'adattamento ai cambiamenti climatici. Veneto Agricoltura organizzerà e gestirà questa rete volontaria di esperti, che sarà condivisa sul portale web del progetto e parteciperà come advisor al Centro Permanente per le Comunità Resilienti (Azione E.2). Infatti i consigli degli esperti risultano più efficienti e più approfonditi se mediati dal Centro, e quest'ultimo verrà così apprezzato maggiormente dai cittadini per il suo alto profilo. Verranno identificati 4 esperti competenti nei campi delle opportunità finanziarie (ed i relativi regolamenti), ingegneria, tematiche ambientali, gestione agronomica e forestale. Questo comitato sarà garantito gratuitamente.
- 2) Facilitare la conoscenza diretta dei migliori interventi di gestione della ritenzione idrica. Infatti, il bacino dell'azione C3 ed altri due siti realizzati in progetti passati saranno utilizzati per visite in presenza e da remoto.
- 3) Formazione e informazione (Azioni C6 e E3). La formazione riguarderà: le modalità di operazione relative ad un'adeguata gestione dell'acqua e per incrementare la ritenzione idrica, l'utilizzo del PSR per finanziare le azioni promosse del progetto ed altre azioni pubbliche o private indirizzate agli agricoltori, il bacino dell'azione C3 ed altri interventi in Veneto, il vivaio di Veneto Agricoltura relativamente alla coltivazione delle piante utilizzate per la creazione delle barriere erbose ed altre aree verdi. L'azione, che sarà registrata in modo da poter essere divulgata online, avverrà insieme a Coldiretti, e prevede la partecipazione di circa 50 agricoltori e la partecipazione di almeno 10 fattorie al PSR per fare interventi concreti nei loro siti.

L'ente responsabile per l'implementazione dell'azione C5 è Veneto Agricoltura, ed il costo dell'azione è previsto per 48.705 euro, principalmente per i viaggi di visita ai siti del progetto e per il personale interno ed esterno adibito agli incontri con gli agricoltori.

L'azione C6 - Replicabilità, trasferibilità e formazione, per assicurarsi che BEWARE sia un'iniziativa faro nel campo della ritenzione idrica, è basata su una strategia basata su 3 punti:

1. Costruire un'estesa comunità d'interessi (CoI), identificando i Comuni europei affetti da problemi di ritenzione idrica e che hanno bisogno urgente di soluzioni innovative. Questa ricerca verrà fatta dalla rete di cui fa parte Alda, ed includerà anche altri stakeholders, come università, ordini di architetti e ingegneri, enti di ricerca. Questa comunità verrà costituita attraverso la firma di un Memorandum d'Intesa incentrato sulla cooperazione ed un piano d'azione, sulla base di 2 ricerche indipendenti.

- denti (l'una sui Comuni, l'altra sugli altri partner) fatta da Alda per analizzare i bisogni, i problemi, le conoscenze e competenze, lo stato dell'arte.
2. Potenziare la CoI offrendo diverse opportunità ai partner per incrementare le loro competenze. Per perseguire questo obiettivo, il progetto prevede strumenti differenziati ed integrati: webinar di esperti (previsti dall'azione E3), un modulo comunitario di formazione per coloro che vogliono fare uno step successivo e realizzare alcune attività sperimentate a Santorso (questo coinvolgerà almeno 15 persone dei diversi Stati membri, principalmente funzionari tecnici pubblici e amministratori locali, ma anche rappresentanti delle università, mentre per l'Italia verrà dedicata una sessione a parte), un modulo di un Master Universitario presso l'Università di Padova "Governance delle reti di sviluppo locale" riguardante le città resilienti ed i Suds comprendente anche la visita dei siti, un workshop comunitario incentrato sulla promozione ed incoraggiamento delle azioni a livello comunitario presso altri Comuni europei.
 3. Ampliare la CoI, sia in termini di numeri sia di implementazione delle azioni. Le attività programmate sono quindi: soluzioni manuali, cioè la realizzazione e la diffusione a livello europeo di un manuale pratico (azione E4) che illustri le principali infrastrutture verdi e le soluzioni di gestione idrica sotto un punto di vista manageriale, l'aumento della visibilità attraverso due eventi di dimensioni notevoli coinvolgendo gli attori della CoI per mostrare le storie di successo non solo di Santorso e Marano ma anche di altri attori che ne hanno seguito le orme. Inoltre, Tesaf pubblicherà un articolo scientifico in una rivista internazionale riguardante gli esperimenti eseguiti, ed un secondo articolo relativo al monitoraggio per diffondere i risultati ad un livello più pratico (il cui target sono agronomi, architetti e ingegneri).

L'ente responsabile per l'implementazione dell'azione C6 è Alda, con il coinvolgimento degli altri beneficiari laddove necessario, ed il costo dell'azione è previsto per 279.226 euro, di cui oltre 200.000 per il personale interno (mappature degli stakeholders, lavori digitali, workshops e webinar, stesura dell'articolo scientifico tramite ricercatori e professori universitari), ed il resto è diviso tra i viaggi di visita ai siti del progetto per i partecipanti agli eventi (20.000 euro), l'assistenza esterna (15.000 euro per la traduzione del materiale) e pagare il materiale per le conferenze (26.450 euro, tra cui stampe, pullman e pietanze).

L'azione D1 - Monitorare i flussi d'acqua e gli impatti climatici include due tipi di monitoraggio:

- quantitativo, concernente la misurazione dei flussi in entrata, dell'accumulo di volume ed il corrispondente deflusso per ogni intervento (C3 e C4), portando ad una stima dell'efficacia degli interventi relativamente all'accumulo di acqua per irrigare e/o alla riduzione del picco di scarico durante le alluvioni;
- qualitativo, relativo all'acqua usata nell'irrigazione programmata nell'azione C3. Nei Suds dell'azione C4 il monitoraggio qualitativo è previsto per vedere i miglioramenti relativi alla qualità dell'acqua infiltrata.

Il monitoraggio quindi riguarderà le due azioni C3 e C4. Il bacino di ritenzione, che formerà un laghetto artificiale, sarà continuamente misurato usando un trasduttore di

pressione connesso a un data-logger (la funzione di quest'ultimo è memorizzare i dati). Una indagine topografica preliminare del bacino di detenzione verrà effettuata anche per rapportare il livello dell'acqua nel bacino ai volumi d'acqua immagazzinati. Il monitoraggio qualitativo consisterà in un'analisi chimica generale (pH, conducibilità elettrica, calcio, potassio, cloruro, solfato, nitrato, ammonio e ioni di nitrito), metalli pesanti, microinquinanti organici, contaminazioni microbiologiche. I campioni saranno prelevati con una frequenza di 8 volte all'anno, in accordo con il Centro Idrico di Novoledo.

Relativamente all'azione C4, i flussi d'acqua saranno costantemente monitorati in corrispondenza dei Suds più significativi: la bioritenzione sottodrenata (intervento 1, Piazzale della Libertà), giardini pluviali (intervento 5, nuovo cimitero) e serie di Suds (intervento 6, scuola elementare). L'afflusso di acqua sarà stimato tramite la misurazione delle precipitazioni usando due misuratori di pioggia, che verranno installati vicino ai Suds. L'accumulo di acqua verrà registrato utilizzando un trasduttore di pressione da installare all'interno delle strutture sotterranee per l'accumulo di acqua. Il deflusso di acqua sarà raccolto in una scatola separata di ritenzione dinamica dotata di uno sbarramento all'uscita e dove un trasduttore di pressione rileverà automaticamente il livello dell'acqua. Invece, le fosse di infiltrazione e i pozzi a secco (interventi 2 e 4) non saranno monitorati perché, conoscendo esattamente la topografia di intervento e le caratteristiche di drenaggio, la loro capacità di stoccaggio e le risposte di infiltrazione sono soddisfacentemente stimabili attraverso un calcolo idrologico.

Il monitoraggio qualitativo di questa azione sarà effettuato su campioni di deflusso raccolti durante i giorni di pioggia con lo scopo principale di valutare la capacità dei Suds di rimuovere gli inquinanti dall'acqua, nello specifico i residui provenienti da veicoli e pavimentazione. In particolare, i campioni di acqua (che saranno almeno 5 l'anno, raccolti durante gli eventi piovosi più significativi) saranno prelevati presso l'ingresso e l'uscita di alcuni interventi (interventi 1 e 5). Le analisi di laboratorio condotte nel laboratorio del Centro Idrico di Novoledo ed il confronto incrociato dei dati consentiranno la quantificazione degli effetti ecologici e dei benefici degli interventi.

L'ente responsabile per l'implementazione dell'azione D1 è Tesaf, ed il costo dell'azione è previsto per 65.005 euro principalmente per il costo delle attrezzature (13.500 euro per i trasduttori di pressione e due pluviometri) e per il personale addetto alla progettazione.

L'azione D2 - Monitoraggio dell'ambiente (fauna e habitat) permette di valutare l'impatto delle azioni sull'ambiente del territorio. Questo sarà effettuato ex-ante, in itinere ed ex-post gli interventi e la progressione dei lavori per stimare ogni minimo cambiamento ambientale. Ciò sarà reso possibile solo scegliendo categorie ambientali che reagiscono rapidamente alle modifiche indotte dal progetto, sia nelle aree urbane che in quelle rurali. In particolare saranno monitorati gli interventi dell'azione C3 e dell'intervento 3 dell'azione C4 (il bacino di detenzione con il laghetto interno). La prima categoria sottoposta a monitoraggio sarà la vegetazione, visto che il progetto comporterà modifiche sostanziali dell'habitat: sorgeranno nuove colonie di flora, che avranno effetti anche sulla presenza degli animali. Il monitoraggio riguarderà anche alcune categorie di animali selvatici, in particolare i generi suscettibili alla presenza dei laghetti: rettili, uccelli e anfibi. Tutte le metodologie adottate saranno già state testate e riconosciute dalla comunità scientifica, permettendo la

comparazione tra l'area del progetto ed altre aree simili.

Con il rispetto della vegetazione, alcune osservazioni saranno effettuate dal bacino verso l'esterno, con un raggio avente una lunghezza di 10-15 metri e una larghezza di 2 metri, dove saranno individuate tutte le piante vascolari presenti (cioè dotate di un canale per condurre l'acqua in tutte le sue parti, che sia un gambo, radice o tronco, quindi escludendo le alghe e muschio). Nell'ambito delle azioni monitorate durante tutti i 4 anni della durata del progetto, saranno realizzate ogni anno 12 osservazioni floristiche ed il monitoraggio sarà condotto in giugno durante il periodo di crescita delle piante. Relativamente ai rettili e agli anfibi, sarà utilizzato il metodo di indagine Visual Census consistente nell'identificazione di un campione emblematico della tipologia ambientale originata dal progetto. I campionamenti saranno condotti da marzo a ottobre durante le escursioni notturne. Saranno inoltre realizzate alcune campionature di acqua per identificare la presenza di larve, uova anfibie o osservazioni specifiche per i rettili. Sono previste almeno 10 osservazioni faunistiche all'anno. Gli uccelli verranno identificati attraverso l'osservazione diretta e indiretta (cioè tramite i suoni captati durante intervalli di 10 minuti) in primavera ogni anno, durante l'alba ed il tramonto. Tutti i dati relativi a flora e fauna verranno raccolti e pubblicati in un report annuale. Alla conclusione del progetto verranno presentati i risultati e gli impatti degli interventi prodotti in un report finale. Tutte le attività sul campo verranno condotte da esperti di comprovata esperienza nel settore. Per tutte le ricerche sarà utilizzata come indicatore la ricchezza (cioè il numero e la diversità di specie) per ogni categoria, sia di flora che di fauna, che dimostrerà un miglioramento dell'habitat (per quanto riguarda gli animali selvatici, grande valore avrà la presenza di specie protette dalla legislazione comunitaria).

Il responsabile dell'implementazione dell'azione D2 è Veneto Agricoltura, ed il costo dell'azione stimato a 25.865 euro riguarderà principalmente la collaborazione degli esperti di botanica e di fauna esterni all'ente (13.000 euro) oltre al personale, ed i costi sono basati sulle precedenti esperienze di Veneto Agricoltura in altri LIFE e progetti Ue.

L'azione D3 - Applicazione degli indicatori di performance del programma LIFE 2014-2020, questi indicatori sono comuni a tutti i progetti LIFE a livello europeo. Gli indicatori più specifici sono stati selezionati concentrandosi su temi di gestione delle acque e collegati alla divulgazione. La tabella excel degli indicatori di performance del progetto (LIFE Performance Indicators Call 2017) è stata completata dal Comune di Santorso con il supporto di Tesaf. Il file excel con i valori concreti verrà aggiornato ad ogni report espressamente richiesto dalla Commissione europea in base al contributo delle altre azioni di monitoraggio (D1, D2, D4). La tabella excel degli indicatori valuta l'impatto sia degli interventi reali che delle attività di informazione/diffusione. Gli indicatori riportati nella Tabella 16 sono: il numero di cittadini coinvolti, il numero di interventi realizzati, il volume delle precipitazioni trattenuto/infiltrato in metri cubi grazie agli interventi, la superficie terrestre salvata dalle inondazioni. Gli indicatori dipendenti dall'impatto delle attività divulgative saranno monitorati e verificati attraverso: i dati raccolti dopo ogni evento (lista di partecipanti, numeri di accesso via internet), i questionari (decisioni ed opinioni dei cittadini e dei tecnici sui NWRM), la comunità dei social media. Inoltre, il Comune di Santorso manterrà i contatti con i Comuni coinvolti nelle azioni C2 e C6 per monitorare gli

effetti dai NWRM adottati grazie al progetto BEWARE.

Il responsabile dell'implementazione dell'azione D3 è il Comune di Santorso per quanto riguarda l'implementazione, Tesaf e Veneto Agricoltura per il calcolo degli indicatori e Alda per acquisire le informazioni degli impatti relativi alle azioni di divulgazione. Il costo dell'azione stimato è 18.890 euro, puramente di personale interno.

Tabella 16: Impatti delle singole azioni e spiegazione dei presupposti usati per il calcolo

Action	Number of citizen involved (at least) Nc	Number of interventions realized (at least) Ni	Rainfall volume retained/infiltrated (m ³) V	Surface saved from flooding (m ²) S	Explanations of assumptions used for the calculation
C.1	575	15	3000	760500	The number of citizen involved in the conferences was estimated on the basis of conferences organized by the municipality during the last years (www.santorsosostenibile.it). The number of interventions realized through the 'water retention group purchase program' was estimated equal to the intervention realized through the 'solar purchase program' (finalist project at the EU Sustainable Energy Awards). 50 citizens per conference + 15 families (3 persons per family hypotized) in the 'water retention group purchase program'. V was estimated equal to the mean rainfall volume retained/infiltrated by the interventions realized in urban area (action C4 - 200 m ³) times Ni. S was estimated equal to the mean surface saved from flooding by the interventions realized in urban area (action C4 - 50700 m ²) times Ni.
C.2	480	96	19200	4867200	Ni was estimated considering the exploitation of the urban areas in the two municipalities in the next five years (about 8 ha): 1 intervention per 0.5 ha has been supposed. Thanks to the Altovicentino Mayors Adapt Strategy we suppose that other 5 municipalities will realize the same number of interventions of Santorso and Marano Vicentino. 480 citizens will be involved if we suppose that only 5 citizen are involved each intervention. V was estimated equal to the mean rainfall volume retained/infiltrated by the interventions realized in urban area (action C4 - 200 m ³) times Ni. S was estimated equal to the mean surface saved from flooding by the interventions realized in urban area (action C4 - 50700 m ²) times Ni.
C.3	108	1	2500	114000	1 water retention basin in a farmiand will be realized. N° of citizens involved are: i) the owners and their families (3 families, 3 person each family), ii) the families of the farms using the water of the basin for irrigation(13 farms, 3 person each farms involved), iii) the persons benefitting from the recreational use of the basin (at least 20 person each year of project after basin realization - 3 years). V is equal to the basin capacity. S is in the real surface saved from flooding by the intervention.
C.4	-	6	1212	50700	6 SUDS features will be realized in the urban areas of the Santorso and Marano Vicentino. N° of citizens not estimated because they are included in the E actions where the SUDS are included in the 'hydraulic restoration tour'. V is equal to the sum of the volume retained by the planned interventions (detail in action C.4). S is in the real surface saved from flooding by the interventions (detail in action C.4).
C.5	200	10	25000	1140000	we expect that at least 10 farms will use RDF in order to realize concrete works in their farms. Number of citizens involved has been estimated by VA on the basis of its experience on similar actions carried out in previous projects. For V and S we suppose that the interventions have the same effect of the action C3. This calculation is underestimated because does not consider the effect of the action in the dissemination of the adoption of other best practices for proper water management in rural areas.
C.6	125	25	5000	1267500	we expect that at least 5 municipalities will realize 5 intervention each. We estimated that the project will involve at least 5 citizens per intervention. V was estimated equal to the mean rainfall volume retained/infiltrated by the interventions realized in urban area (action C4 - 200 m ³) times Ni. S was estimated equal to the mean surface saved from flooding by the interventions realized in urban area (action C4 - 50700 m ²) times Ni.
E.1	4000	40	8000	2028000	we expect that at least 1000 citizens per years will be involved thaks to action E.1. 40 interventions will be realized if we suppose that only the 1 % of the citizens involved will realize one of these. V was estimated equal to the mean rainfall volume retained/infiltrated by the interventions realized in urban area (action C4 - 200 m ³) times Ni. S was estimated equal to the mean surface saved from flooding by the interventions realized in urban area (action C4 - 50700 m ²) times Ni.
E.2	12000	120	24000	6084000	we expect that at least 3000 citizens per years will be involved thaks to action E.2 (Parco Rossi count 3000 visitors per year). 120 interventions will be realized if we suppose that only the 1 % of the citizens involved will realize one of these. V was estimated equal to the mean rainfall volume retained/infiltrated by the intervention realized in urban area (action C4 - 200 m ³) times the number of interventions. S was estimated equal to the mean surface saved from flooding by the interventions realized in urban area (action C4 - 50700 m ²) times Ni.
E.3	100	10	2000	507000	we suppose that at least technical stakeholders will participate to the activities of action E.3. 10 interventions will be realized if we suppose that only the 10 % of the technicians will adopt NWRM in their projects. V was estimated equal to the mean rainfall volume retained/infiltrated by the intervention realized in urban area (action C4 - 200 m ³) times the number of interventions. S was estimated equal to the mean surface saved from flooding by the interventions realized in urban area (action C4 - 50700 m ²) times Ni.
E.4	500	5	1000	253500	we expect that at least 500 citizens will be involved thaks to action E.4. 5 interventions will be realized if we suppose that only the 1 % of the citizens involved will realize one of these. V was estimated equal to the mean rainfall volume retained/infiltrated by the intervention realized in urban area (action C4 - 200 m ³) times the number of interventions. S was estimated equal to the mean surface saved from flooding by the interventions realized in urban area (action C4 - 50700 m ²) times Ni.
Total	18088	328	90912	17072400	

Fonte: Application form LIFE BEWARE

L'azione D4 - Valutazione dell'impatto socio-economico che tenga conto dell'efficacia idrologica degli interventi non dimostrerà se il progetto avrà effetti positivi, ma quanto questi incideranno sul benessere dei cittadini. Difatti, relativamente agli effetti economici l'analisi costi-benefici non può che essere positiva sotto la categoria di costi evitati per certe categorie di attori, tra i quali i residenti, gli agricoltori, le autorità pubbliche e le compagnie, come anche per l'intera società civile. L'insieme degli interventi C2, C3, C4 e C5 evita i danni relativamente all'allagamento dei terreni per gli attori rurali, quindi la perdita di produzione agricola, ma porta anche ad un risparmio di acqua utilizzata per irrigare i campi. La realizzazione degli interventi porta poi benefici economici indiretti a tutti gli attori del settore per l'aumento della domanda di fornitura tecnica specializzata. I benefici sociali si traducono in paesaggi e siti naturali, in impatti sulla qualità della vita, attività culturale, maggiore aggregazione di comunità non solo grazie alla riscoperta di alcune parti del territorio ma anche tramite gli eventi pubblici, il dialogo tra i vari rappresentanti della società civile, le aziende del territorio e la pubblica amministrazione.

La proposal mostra come vengono calcolate le stime e gli impatti dei benefici economici e sociali. Queste stime vengono principalmente progettate ed analizzate dal Tesaf, che con un costo di 95.188 euro svolgerà diverse ricerche, interviste qualitative, incontri con gli stakeholders, raccolta di dati, analisi dei dati ed eventuale fase di modellazione, quindi andando a contare come spese di personale (tra cui personale specializzato in analisi socio-economiche del Tesaf), viaggi ed assistenza esterna (7.000 euro per uno sviluppatore di software per lo strumento di simulazione 7online).

L'azione E1 - Comunicazione al pubblico generico e agli stakeholders è la prima relativa alle opere di divulgazione (E). L'efficacia di un progetto sul cambiamento climatico, le cui minacce derivano anche dall'intervento umano, richiede la progettazione e realizzazione di una campagna di comunicazione in grado di coinvolgere diversi tipi di gruppi. Questa campagna consiste in una serie di strategie che identificano le categorie di gruppi destinatari, gli strumenti comunicativi ed i messaggi chiave per promuovere l'adozione delle best practices, nonché un Piano di comunicazione e diffusione che incaselli tutte le attività di comunicazione in un calendario definito. Gli obiettivi principali di questo Piano sono:

- promuovere il programma LIFE quale strumento per l'attuazione della politica dell'UE in materia di adattamento ai cambiamenti climatici;
- promuovere il progetto e le sue attività in modo coerente;
- diffondere le best practices e le attività, con il relativo marchio di progetto, che garantiscano la sicurezza idraulica ed il contrasto alle conseguenze del cambiamento climatico;
- sensibilizzare e promuovere un approccio partecipativo nella definizione delle strategie e delle misure per implementare iniziative locali relative alla ritenzione idrica;
- incoraggiare la buona governance e la replicabilità delle azioni del progetto tra gli stakeholders tecnici ed il pubblico generico;
- facilitare la comunicazione tra i partner stipulando un piano di comunicazione interna;

- rendere più facile trovare informazioni relative al progetto, ai suoi eventi, ai suoi risultati;
- consultarsi regolarmente con i partner e le altre parti interessate;
- stabilire collegamenti con diverse organizzazioni a tutti i livelli;
- fare un uso efficace delle ICT.

Le attività di comunicazione interna tra i partner saranno coordinate dal Comune di Santorso con il supporto di Alda. Saranno organizzate vie di comunicazioni informali (email, videochiamate, social network) e formali, in particolari i meeting di progetto. Il Comune di Santorso comunicherà costantemente con ogni partner individualmente per monitorare i progressi del progetto e chiedere ad ognuno aggiornamenti periodici, che saranno condivisi tra tutti i partner con una newsletter mensile. In questa maniera ogni partner sarà costantemente informato su ogni attività di progetto, compiti di ogni partner, impatti e risultati.

L'azione prevede la produzione di diversi strumenti e materiali in supporto alla visibilità del progetto:

- Ufficio Stampa e relazioni esterne: una forte enfasi sarà data alle relazioni con i media locali, senza escludere quelli nazionali ed europei, e a tutti gli stakeholders interessati. Alda coordinerà l'attività. Ogni co-beneficiario coprirà, in relazione ai media, i propri territori e il proprio campo d'azione. Pubblicazioni e materiale audiovisivo sarà fornito ai media, e saranno organizzati incontri e conferenze stampa. Alda gestirà la revisione del materiale e lo caricherà sul sito web;
- Newsletters trimestrale: sarà sviluppata in italiano ed in inglese ed inviata a tutti i partecipanti agli eventi e/o a chi fornirà interesse. Sarà coordinata tra tutti i beneficiari;
- Immagine aziendale del progetto: verrà creato un logo di progetto, un layout per ogni documento/presentazione, come per gli oggetti relativi al brand. Alda comunicherà e farà una formazione ai partner sulle linee guida comunitarie relative alla comunicazione e visibilità;
- Sito del progetto: questo sarà il luogo principale per gli aggiornamenti e le informazioni relative alle attività e ai risultati del progetto. Avrà un ruolo centrale nella promozione dei suoi eventi e fungerà da diario storico della partecipazione agli eventi, oltre che alla pubblicazione dei materiali ed articoli relativi al progetto. Questo sarà sia in italiano che in inglese. Il sito sarà operativo fino a 2 anni dopo la conclusione del progetto (quindi estate 2024). La sostenibilità del sito sarà basata su molti fattori: coinvolgimento dei co-beneficiari (senso di appartenenza e motivazione), visibilità e gestione efficace, partecipazione attiva dei membri esterni, capacità di assicurare adeguate risorse per la sua continuazione (principalmente il supporto istituzionale);
- Social network: informazioni sul progetto e sui risultati saranno pubblicati sui principali canali social dei partner, come Facebook, Instagram, Twitter, Youtube e un gruppo tematico su LinkedIn;

- Video promozionale: questo sarà sviluppato durante tutto il periodo di implementazione del progetto, avrà una durata di circa 5 minuti e sarà utilizzato per promuovere il progetto e stimolare riflessioni e dibattiti durante gli eventi divulgativi pianificati. Il video avrà sottotitoli in inglese, e sarà diffuso anche fuori dall'Italia attraverso vari canali;
- Materiale promozionale: questo sarà composto da 5 banner, un opuscolo e 2 brochures. Questi saranno sia in inglese che in italiano. Le due brochures saranno l'una sulla promozione del progetto, sul descrivere gli obiettivi, le azioni, le best practices legislative, tecniche e architettoniche da incoraggiare relativamente alla sicurezza idraulica, mentre l'altra sarà dedicata agli agricoltori con best practices mirate a rafforzare la presenza del Falco Naumanni, considerato come specie prioritaria ai fini di conservazione dalla direttiva 79/409 (Direttiva Uccelli) comunitaria. Si prevede la stampa di 3500 copie delle brochures e di 1000 opuscoli relativi alle azioni del progetto e la biologia del Falco Naumanni;
- Insegne: dalla dimensione di 100x140 cm, saranno realizzati con un supporto in legno e materiali di inchiostro resistenti al meteo, con traduzione in inglese, per illustrare i contenuti del progetto. Ogni insegna sarà dotata del QR code che rimanderà direttamente al sito web;
- Il Layman's Report, cioè il report dedicato ai non addetti ai lavori sui presupposti, obiettivi e risultati di BEWARE: ne saranno stampare 1000 copie in lingua italiana e inglese, oltre ad avere una sua versione digitale. Sarà abbozzato da tutti i beneficiari.

L'ente responsabile dell'azione E1 è Alda, che coordinerà anche le azioni dei diversi co-beneficiari. Il costo dell'azione, previsto per 244.340 euro, è calcolato sul costo dei materiali, della stampa e della grafica utilizzati in esperienze precedenti. Questa somma si divide in: 104.540 euro di personale (principalmente dedicato alla comunicazione online e preparazione di materiali audiovisivo), 3.000 di viaggi/trasferte a Bruxelles, 24,800 di assistenza esterna (per la realizzazione dei video del progetto e dei video per la didattica), 9.000 di materiali per la didattica e 103.000 nella categoria altri costi, comprendente i pullman per le scuole, stampe varie, la manutenzione del sito, le grafiche e le insegne.

Figura 51: Logo del progetto LIFE BEWARE



Fonte: Application form LIFE BEWARE

Figura 52: Il falco Naumanni, detto anche falco grillaio



Fonte: www.antropocene.it

L'azione E2 - Centro permanente per le comunità resilienti prenderà parte nell'edificio storico Casa del Custode del Parco Rossi a Santorso. Da un punto di vista divulgativo, la scelta di Parco Rossi porterà un grande impatto sulla conoscenza del progetto grazie ai suoi 7mila visitatori all'anno. All'interno vi sono già 19 itinerari con 19 punti informativi attraverso la tecnologia Bluetooth, ed il Parco è già sede delle principali proposte educative delle scuole primarie e secondarie della zona, oltre ad ospitare gli uffici del Centro provinciale per l'educazione ambientale. Il Parco è grande circa 15.000 metri quadrati. Il progetto prevede di fare del Parco Rossi un punto di riferimento per chiunque intenda conoscere di più la gestione idrica e la ritenzione del suolo. Il centro permanente proporrà attività in particolare per professionisti, politici, cittadini, alunni e studenti universitari. L'azione può essere frammentata in base al target di destinatario.

Le attività indirizzate ai cittadini e alle comunità professionali hanno l'obiettivo di rafforzare la replicabilità delle azioni pilota incoraggiando questi attori a fare investimenti sulle tecnologie di ritenzione idrica. I mezzi per giungere a questo scopo sono un tour di restauro idrico ed un info-point. Il tour, che può essere guidato o meno, consiste nella visita dalla durata di 2 ore ai siti pilota previsti dal progetto, illustrando gli interventi fatti e la loro capacità di prevenire alle inondazioni e agli allagamenti. L'info-point, come già descritto dall'azione C1, sarà un importante strumento per le attività divulgative. Sarà gestito dal Comune di Santorso all'interno della Casa del Custode insieme ad altri spazi per i cittadini, come il Laboratorio provinciale di educazione ambientale e lo Sportello Energia Altovicentino. L'info-point ospiterà le attività di formazione e informazione, sia in presenza che in virtuale, delle attività C1 e E3. Tesaf e Veneto agricoltura garantiranno la consultazione per gli agricoltori, gli ingegneri ed in generale gli ordini professionali, oltre ad essere disponibili per meeting relativi alla promozione della replicabilità delle azioni pilota. L'attuale Sportello Energia diventerà lo Sportello per la Sostenibilità e Adattamento, dando informazioni sia sull'energia che sull'acqua.

Le attività invece dedicate ai soggetti che ruotano attorno al mondo dell'educazione (quindi insegnanti, alunni, studenti, genitori, famiglie) avranno molte più azioni ad essi dedicate.

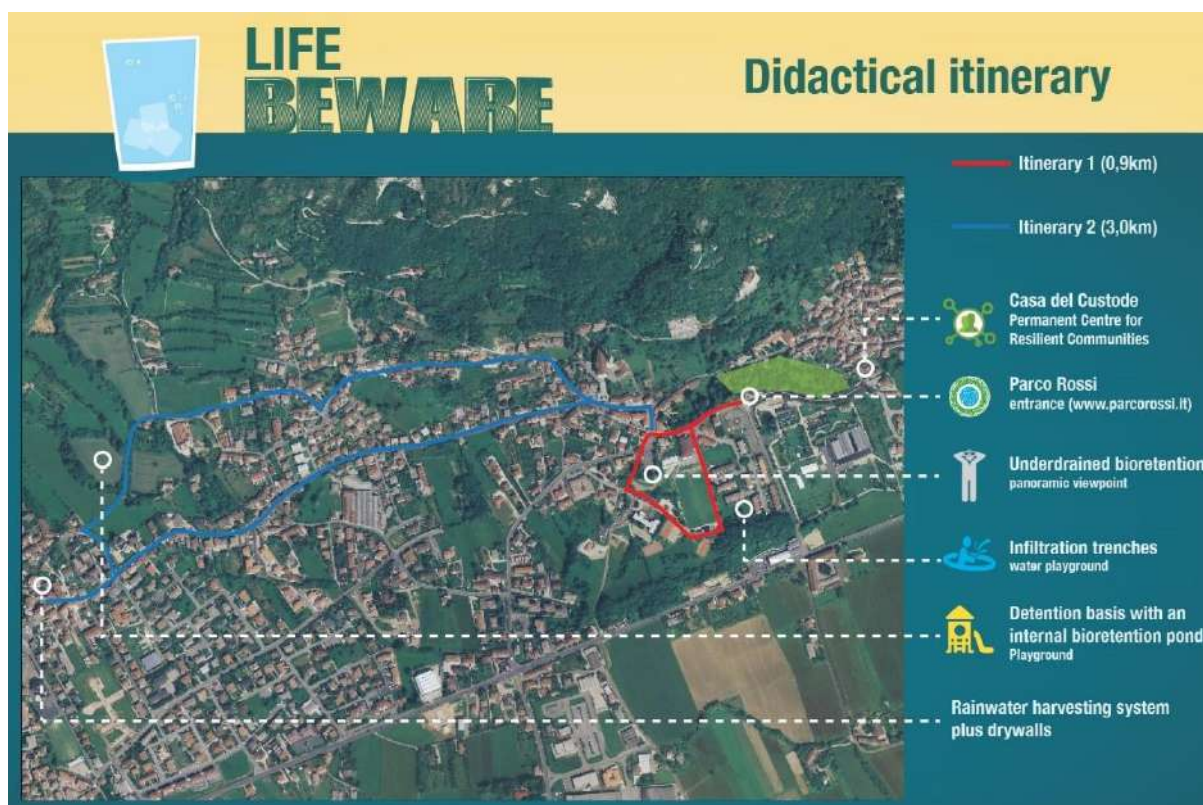
Innanzitutto vi saranno dei workshop di didattica relativi alla gestione dell'acqua per gli studenti delle scuole dell'obbligo, accompagnati da guide ambientali che li guideranno ad attività giocose per accrescere la consapevolezza della presenza del cambiamento climatico e le sfide relative all'acqua. Verrà utilizzata poi la stanza multimediale presente nella Casa del Custode ed un gazebo all'esterno che avrà una funzione dimostrativa di alcuni fenomeni: una precipitazione artificiale, alluvioni, i sistemi di ritenzione idrica, gli effetti sulle coltivazioni e sulle case. Nel workshop per i più piccoli verranno utilizzati un fumetto ed un videogame. Difatti, l'azione E1 prevede la realizzazione di un fumetto educativo, di circa 32 pagine in formato A5, con 11.000 copie per i visitatori del Parco, ma anche negli altri eventi pubblici e sarà presente una versione virtuale sul sito del progetto e sui siti di ogni partner. Il fumetto tratterà della ritenzione idrica. Il videogame rappresenta invece il territorio dell'Altovicentino e le possibili reazioni e conseguenze in base alle diverse misure adottate relativi alla gestione dell'acqua (tetti verdi, nuove costruzioni, consumo di suolo, NWRMs, etc.) per mostrare come ogni intervento porti ad uno scenario diverso. Il videogioco, oltre ad essere presente su un grande schermo all'interno della Casa del Custode, potrà essere giocato anche da casa attraverso il sito del progetto. Infine, altri due materiali sono disponibili. Il primo è un cartone animato per i bambini dalla durata di 8 minuti realizzato da Alda, sarà fortemente divulgato all'interno della Comunità di Interesse e attraverso i social network. Il secondo è la previsione di 100 coupons di visita gratuita al Parco per le scuole. Verrà infatti inviato un invito alle scuole a presentare una proposta che includa il workshop didattico e il tour di restauro idrico. Ogni scuola dovrà, per ricevere dei coupon, includere nella proposta didattica una maniera per affrontare l'esperienza del tour e lavorare sull'importanza del cambiamento climatico e della ritenzione idrica.

Figura 53: Copertina del Fumetto "Goccia a goccia", previsto dall'azione E2



Fonte: Sito del progetto LIFE BEWARE

Figura 54: Itinerari didattici dell'azione E2



Fonte: Application Form LIFE BEWARE

L'ente responsabile per l'azione E2 è il Comune di Santorso, che lavorerà a stretto contatto con Alda per tutte le azioni, e che potrà usufruire dello staff di Tesaf per costruire il tour di restauro idraulico. I costi previsti sono 153.080 euro, di cui 9100 euro di materiale (3.000 euro per il gazebo in legno dalla grandezza di 5x5 metri, 600 euro per il sistema di irrigazione, 1500 euro per la copertura e 4000 euro per gli strumenti), il personale (per coordinare le attività didattiche di Villa Rossi e l'uso dei materiali multimediali, per supportare il Centro permanente per le Comunità resilienti), l'assistenza esterna (guide ambientali previste per 21.000 euro), attrezzature per il gazebo e 62.000 euro per altri costi (il videogame, il cartone animato ed il fumetto).

L'azione E3 - Comunicazione e divulgazione dei risultati e delle buone pratiche è interamente dedicata agli stakeholders "tecnici": agronomi, ingegneri idraulici, amministratori pubblici, responsabili ai regolamenti edilizi, costruttori edili, agricoltori, ricercatori, architetti a livello locale e regionale. Inoltre, la comunità scientifica internazionale sarà informata di eventuali congressi internazionali sui giornali professionali. Questa azione è complementare all'azione C6 (replicabilità), e si può dividere in due grandi categorie.

La prima è l'attività di formazione, e quindi verranno organizzati per questi attori 9 sessioni da un'ora e mezza relative alle misure di ripristino idrico. Per ogni sessione sono previsti massimo 30 partecipanti. Le formazioni verranno coordinate da Alda e dal Comune di Santorso con il supporto di un esperto ingegnere che sarà incaricato di introdurre le migliori strategie relative alle risorse idriche e ai mezzi per prevenire inondazioni da fiumi

con lo scopo di impegnare tutta la CoI residente nell'area geografica di progetto. Inoltre, le formazioni verranno tradotte in lezioni per il corso del master dell'Università di Padova (azione C6). Le formazioni sono divise in 3 parti: 1) presentazione del contesto, dei bisogni e dei rischi territoriali 2) analisi delle differenti misure di ripristino idrico 3) presentazione dettagliata di come ogni misura possa essere implementata e del suo contributo sul problema della ritenzione idrica.

La seconda sono due webinars dalla durata di un'ora ciascuno, con i sottotitoli in inglese, che verranno trasmessi via streaming e saranno anche scaricabili, in maniera da poter servire in qualsiasi momento agli stakeholders tecnici locali. I due webinar sono destinati a presentare le attività del progetto e le NWRMs esplorate dai beneficiari. La duttilità di questo strumento consentirà a una vasta gamma di soggetti interessati di beneficiare del webinar, dai territori locali, ai Paesi extra-Ue. Gli esperti dei partner di progetto realizzeranno i webinar sotto il coordinamento di Alda. Saranno implementati utilizzando uno strumento di videoconferenza ad hoc, che favorisce e incoraggia l'interazione tra esperti e partecipanti. I webinar saranno registrati e ampiamente diffusi attraverso tutti i canali di comunicazione previsti dal progetto (social, newsletter, media, reti). Saranno inoltre caricati su una sessione dedicata del sito web del progetto, al fine di essere in grado di raggiungere il più ampio pubblico possibile. Dopo i webinar e il suo caricamento sul sito web, i coordinatori manterranno un canale di comunicazione aperto con i partecipanti e i beneficiari, al fine di fornire ulteriori informazioni, riferimenti utili, chiarimenti, ecc. Questo canale di comunicazione aperto consiste in un account di posta elettronica dedicato a cui i partecipanti e i beneficiari possono presentare le loro domande e una sessione FAQ sul sito web del progetto, in cui inserire tutte le domande pertinenti e le relative risposte.

L'ente responsabile di questa azione è il Comune di Santorso, insieme ad Alda, ed il costo previsto (50.710 euro) riguarda principalmente il personale (37.850 euro), i webinars (9.500 euro) e le tempistiche per la programmazione e preparazione delle attività. Sono previsti dei costi di viaggio.

L'azione E4 - Divulgazione multi-livello dei risultati principali è infine rivolta ai decisori locali e gli stakeholders più rilevanti. È composto da 5 grandi azioni:

1. La realizzazione di una guida tecnica e pratica sui risultati del progetto, contenente chiare informazioni sulla maniera in cui questi risultati siano stati ottenuti e possano essere replicati anche in altri territori con sfide simili. Il manuale comprenderà anche una sezione dedicata alle principali problematiche emerse durante l'implementazione e progettazione di BEWARE. Il manuale sarà disponibile in italiano ed in inglese e disponibile online, con possibili aggiornamenti su ulteriori casi studio e storie di successo. La traduzione in altre lingue è prevista in base alla domanda.
2. Visita di studio e scambio di best practices: per contribuire alla replicabilità del progetto, è prevista questa visita di studio di due giorni verso un altro progetto LIFE con obiettivi simili per presentare i risultati di BEWARE, scambiarsi materiale, condividere le best practices. In questa visita sono invitati tutti i rappresentanti di altri progetti LIFE relativi al tema della ritenzione idrica, ed il Project Manager e lo staff tecnico sono disponibili per scambiare la loro esperienza con altri colleghi su-

gli aspetti manageriali come su quelli scientifici. Sono previste almeno due visite di scambio per consolidare l'efficacia a lungo termine delle misure di conservazione e per imparare dagli altri progetti. Questo scambio inoltre si tradurrà anche nella partecipazione agli eventi previsti dai progetti altrui, come l'evento finale di BEWARE. Un'attività di networking sarà lanciata sin dall'approvazione del progetto.

3. Evento finale a Santorso: questo si rivolge a decisori rilevanti, attori tecnici (quelli dell'azione E3) dai territori vicini, oltre alla cittadinanza. Comprenderà un mix di conferenze, una tavola rotonda, laboratori e attività ludiche per famiglie. Si svolgerà a Parco Rossi.
4. Evento internazionale a Bruxelles: tutti i risultati del progetto saranno presentati durante questo evento conclusivo. Si tratta di un evento internazionale, in cui saranno invitati tutti i principali stakeholders comunitari, i rappresentanti degli altri progetti LIFE, potenziali nuovi beneficiari di nuovi progetti LIFE. L'evento si traduce in una giornata per 80 partecipanti con conferenze, workshops e tavole rotonde di discussione. L'evento prenderà luogo in occasione dell'Open days week, cioè la settimana europea delle Regioni e delle Città. Questa sarà un'opportunità per diffondere internazionalmente i risultati del progetto e fornire materiale agli stakeholders.
5. Partecipazione ad una Ted Talk: Ted (Technology, Entertainment, Design) è un insieme globale di conferenze sotto forma di brevi ma potenti colloqui ispirativi. Ted è una grande occasione, poiché è considerato un evento globale per diffondere la conoscenza e le pratiche per affrontare le grandi questioni globali. Se il progetto BEWARE sarà selezionato come uno dei migliori, questo verrà proposto per la distribuzione nell'universo Ted.

L'ente responsabile per l'implementazione di questa azione è Alda. Il comune di Santorso coopererà per la realizzazione dell'evento finale nel Parco Rossi e Tesaf provvederà a stilare la guida pratica, e sarà presente per la visita-studio e lo scambio di best practices. I costi previsti per 52.170 euro sono principalmente di personale interno per la preparazione del materiale tecnico, per la guida e gli articoli scientifici, di assistenza esterna (catering, media, organizzazione della conferenza, servizio streaming), viaggio per la visita-studio e per gli esperti invitati a parlare alle conferenze.

Infine, l'ultima azione F1 - Project Management da parte del Comune di Santorso. Questa riguarda la gestione degli aspetti amministrativi e tecnici, oltre che il coordinamento di tutte le attività e le procedure amministrative. Il Comune di Santorso è il responsabile per il management e l'implementazione del progetto, oltre che al dialogo con la Commissione europea. Il coordinamento del progetto sarà assicurato tramite contatti quotidiani tra il personale dei beneficiari coinvolti, ed avverrà tramite l'assunzione di un project manager da parte del Coordinatore di progetto (il Comune di Santorso). Egli sarà a capo dell'unità Affari generali e sarà responsabile della gestione ordinaria, del coordinamento delle attività, del team di monitoraggio e dei rapporti con la Commissione europea. Il Project Manager sarà supportato da assistenza esterna con competenze specifiche nella gestione dei progetti comunitari e nel coordinamento dei beneficiari attraverso un sostegno metodologico mirato. Il sostegno esterno è necessario poiché il comune non è dotato di esperienze precedenti come ente capofila in progetti comunitari. In ordine cronologico, le azioni che il

PM seguirà principalmente sono:

- **Kick-off meeting:** questo costituisce l'inizio formale delle attività e faciliterà l'attuazione delle prime attività da intraprendere, sia dal punto di vista tecnico che amministrativo. Nel corso dell'incontro saranno discussi i seguenti argomenti: presentazione del Grant agreement e degli obblighi per i beneficiari, presentazione della bozza dell'accordo di partnership, procedure di rendicontazione e amministrative, inizio delle prime attività tecniche, impostazione temporale delle riunioni di coordinamenti. Il kick-off meeting prenderà parte nel primo mese di progetto;
- **Approvazione dell'accordo di partnership:** tutti i beneficiari dovranno firmarlo, garantendo coerenza tra gli obiettivi e i compiti previsti dal Grant agreement, oltre a stabilire le relazioni tra i partner. Sarà firmato entro i primi 6 mesi dall'avvio del progetto;
- **Management Board (MB):** sarà istituito una sorta di Consiglio d'Amministrazione per coordinare le attività, risolvere eventuali problemi emergenti e garantire la qualità dei risultati. Il MB sarà costituito da un rappresentante di ogni ente beneficiario e sarà presieduto dal rappresentante dell'ente coordinatore. Il MB si occuperà di tutti gli aspetti tecnici e amministrativi e garantirà il progresso delle attività e incoraggerà i processi di comunicazione interna ed esterna nell'ambito del partenariato. Il project manager sarà responsabile di redigere sia l'ordine del giorno che il verbale della riunione. I consulenti selezionati dai beneficiari per l'esecuzione di compiti specifici parteciperanno alle riunioni. In ogni caso solo i membri del MB avranno potere decisionale. Ogni beneficiario esporrà le attività svolte e presenterà i risultati. È prevista l'organizzazione di una riunione di coordinamento ogni 2-3 mesi, e si svolgeranno a rotazione nelle sedi dei partner. Complessivamente, il MB si riunirà circa 20 volte durante il progetto. Il MB garantirà inoltre la validità scientifica e la correttezza delle attività concrete: in particolare tutti i progetti tecnici, prodotti sia da esperti interni che esterni, saranno controllati ed approvati per verificare la coerenza con le basi scientifiche del progetto;
- **Gestione finanziaria:** le attività relative alla gestione finanziaria ed amministrativa dovranno essere eseguite sulla base delle regolari procedure già adottate dai beneficiari ed in relazione al contratto (quindi mantenere libri contabili separati, metodo di rendicontazione, ammissibilità dei costi). Ogni beneficiario designerà un responsabile amministrativo all'interno del suo staff in particolare per i financial report (la relazione finanziaria) da inviare alla Commissione europea. Durante il Kick-off meeting saranno condivisi i contenuti delle procedure e l'ente coordinatore provvederà a fornire le informazioni più rilevanti per una corretta rendicontazione: spese ammissibili, variazioni di budget, pagamenti. Per l'intera durata del progetto sarà assicurata la disponibilità dei dati riguardanti lo stato dell'arte dell'implementazione. Tutti i beneficiari conserveranno tutta la documentazione sui costi sostenuti in un sistema contabile separato che sarà a disposizione per le visite della Commissione europea e del gruppo di monitoraggio. Ogni beneficiario sarà responsabile delle proprie attività di appalto, le cui procedure dovranno seguire la normativa nazionale e comunitaria. Ciascun beneficiario sarà responsabile delle relazioni con il subappaltatore e della consegna dei prodotti concordati;

- L'ente coordinatore produrrà le relazioni tecniche in accordo dal progetto e raccoglierà dagli altri partner tutti gli elementi necessari per la rendicontazione entro le scadenze stabilite;
- Alla fine del progetto, siccome il contributo richiesto eccede i 300.000 € di totali delle spese e delle entrate, questo verrà verificato da un revisore indipendente, come richiesto dal Grant Agreement. La relazione del revisore sarà allegata alla relazione finale. Il revisore indipendente sarà nominato dal project manager e, oltre al controllo del rispetto della legislazione nazionale, egli può controllare la contabilità sulla base del Grant Agreement. Nel caso il revisore sia lo stesso professionista selezionato dal Comune di Santorso per il proprio controllo di audit, egli dovrà garantire la massima indipendenza;
- Il documento di proseguimento del progetto senza i fondi comunitari (quindi dal 30 giugno 2022 in poi) verrà aggiunto come capitolo separato alla relazione finale del progetto. Il documento dovrà includere almeno i contenuti specificati nelle Linee Guida per i Beneficiari del 2015 e sarà redatto sia in italiano che in inglese, in formato cartaceo ed elettronico. Il documento sarà preparato dallo staff tecnico di progetto. Il piano descriverà come la strategia di ritenzione idrica attuata sarà promossa in Italia e in Europa, avrà un approccio operativo e definirà le risorse che dovrebbero essere dedicate al proseguimento delle attività.

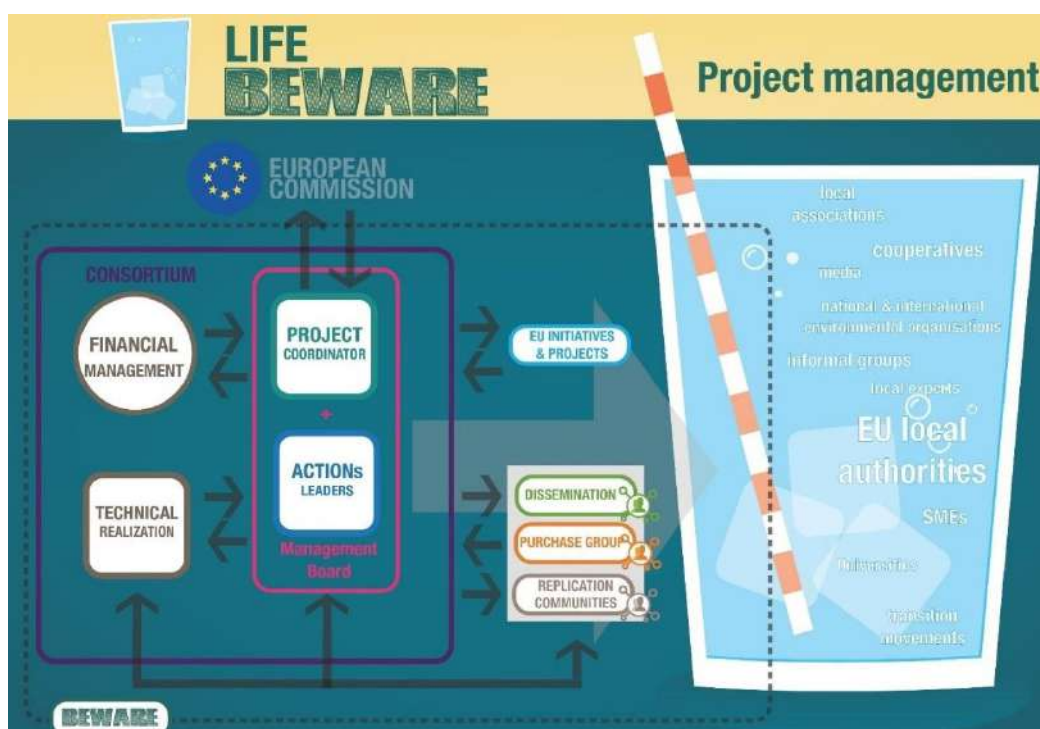
L'ente responsabile per l'azione F1 è il Comune di Santorso, ma tutti i beneficiari sono responsabili nel caso di gravi incompletezze. Il costo, previsto per 285.164 euro facendone l'azione più imponente, riguarda principalmente il personale interno (125.000 euro per il project management, suddiviso tra tutti i beneficiari) e di assistenza esterna agli aspetti manageriali tecnici e finanziari (156.000 euro), oltre alle spese di viaggio dei partner ai meeting di coordinamento (4.500 euro). Non sono previsti costi diretti per il revisore, perché egli controllerà anche le relazioni progettuali delle entrate e delle spese del Comune di Santorso, quindi verrà pagato da quest'ultimo.

Tabella 17: Logica del consorzio di progetto

	Acronimo	country	Role in the project
Comune di Santorso	COMSAN	Italy	CB, general coordination, realization of some concrete actions, responsible for dissemination activities
Comune di Marano Vicentino	COMMAR	Italy	Realization of some concrete actions, responsible for the guidelines for the public administration, important role in dissemination activities
Veneto Agricoltura	VA	Italy	Realization of some concrete actions, involvement of stakeholders, scientific control, environmental monitoring networking
Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-forestali	TESAF	Italy	Planning of some concrete actions, involvement in dissemination, scientific control, water monitoring, socioeconomic monitoring, networking
Consorzio Bonifica Alta Pianura Veneta	CB APV	Italy	Realization of some concrete actions, support in dissemination and networking
European Association for Local Democracy	ALDA	France (operational headquarters in Italy)	Responsible for replicability and transferability action, important contribution to dissemination activities, role in involvement of stakeholders, monitoring and networking

Fonte: Application form LIFE BEWARE

Figura 55: Organigramma



Fonte: Application form LIFE BEWARE

Tabella 18: Outputs del progetto

Nome del prodotto finale	Numero dell'azione	Scadenza
Progettazione esecutiva del bacino di ritenzione	C3	28/02/2019
Materiale promozionale del progetto	E1	31/03/2019
Progettazione degli interventi	C4	31/03/2019
Report sulla raccolta dei dati ex-ante	D4	31/05/2019
Lista dei membri della Comunità di Interesse	C6	30/09/2019
Primo report annuale interno di monitoraggio	D2	31/12/2019
Kit d'informazione per l'azione C1.2	C1	31/01/2020
Fumetto per gli studenti	E2	29/02/2020
Lista del Memorandum d'intesa e dell'Accordo di Cooperazione firmati	C6	30/09/2020
Documento finale della Scuola dei Beni Comuni	C1	30/12/2020
Secondo report annuale interno di monitoraggio	D2	31/12/2020
Fumetto per le scuole	E1	31/12/2020
Primo report annuale di monitoraggio con la CE	D1	31/12/2020
Manuale dei costi reali per sostenere la realizzazione dei Suds	D4	30/06/2021
Laymans' report	E1	30/06/2021
Registrazione dei webinar con relativo numero di partecipanti	C6	30/06/2021
Firme dei partecipanti ai webinar	C5	30/06/2021
Copie cartacee del manuale delle best practices	C6	30/09/2021
Manuale delle best practices	E4	30/11/2021
Secondo report annuale di monitoraggio con la CE	D1	31/12/2021
Lista dei progetti contattati durante il networking	E4	31/05/2022
Lista dei progetti contattati durante il networking	E3	30/06/2022
Strategia di Adattamento dei Sindaci dell'Alto vicentino	C2	30/09/2022
Nuovi regolamenti edilizi del Comune di Santorso e Marano	C2	30/09/2022
Report finale interno di monitoraggio	D1	30/09/2022

Report finale sulla valutazione socio-economica	D4	30/09/2022
Versione finale degli indicatori di performance del LIFE	D3	30/09/2022
Report finale interno di monitoraggio con la CE	D2	30/09/2022

Fonte: Application form LIFE BEWARE

Tabella 19: Pietre miliari del progetto

Nome della tappa raggiunta	Numero dell'azione	Scadenza
Avvio dei processi di pianificazione partecipativa	C2	31/10/2018
Invio del primo progetto	C4	31/12/2018
Sito web del progetto	E1	28/02/2019
Primo incontro con gli agricoltori	C5	30/06/2019
Primo pannello installato	E1	30/06/2019
Fine del primo intervento	C4	31/07/2019
Installazione del primo sistema di monitoraggio	D1	30/09/2019
Cartone online sul sito del progetto	E2	30/11/2019
Analisi dei due sondaggi	C6	31/12/2019
Installazione dimostrativa della copertura nel Parco Rossi	E2	31/12/2019
Impostazione dello Sportello per le Comunità resilienti	C1	31/01/2020
Primo tour di restauro idraulico	E2	31/03/2020
Piantumazione delle specie erbacee	C3	31/03/2020
Realizzazione di 10 conferenze tematiche	C1	30/09/2020
Realizzazione Scuola dei beni Comuni	C1	30/09/2020
Impostazione del programma d'acquisto per le NWRMs	C1	30/01/2021
Prima visita guidata scolastica	E1	31/05/2021
Primo webinar online	E3	30/06/2021
Visita di studio per lo scambio di best practices	E4	31/07/2021
Prima formazione realizzata	E3	30/09/2021
Festival dell'acqua dell'Alto Vicentino	C1	30/09/2021
Realizzazione attività educativa per i bambini	C1	30/06/2022

Fonte: Application form LIFE BEWARE

Tabella 20: Relazioni previste

Tipo di relazione	Scadenza
Relazione dei progressi	28/02/2020
Relazione di metà progetto	30/06/2021
Relazione finale	30/09/2022

Fonte: Application form LIFE BEWARE

Tabella 21: Cronoprogramma

Action number	Action Name of the action	2018				2019				2020				2021				2022				2023				
		I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	
A. Preparatory actions (if needed)																										
B. Purchase / lease of land and / or compensation payments for use rights																										
C. Implementation actions (obligatory)																										
C.1	Participatory tools for resilient communities					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
C.2	Altovicentino Mayors Adapt Strategy and new building codes					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
C.3	Natural Water Retention Measures (NWRM) for climate adaptation in plain agricultural areas					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
C.4	Sustainable Urban Drainage Systems (SuDS) for climate adaptation in urban areas					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
C.5	Farmers' involvement for a correct water management in agricultural areas									■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
C.6	Replicability, transferability and training					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
D. Monitoring of the impact of the project actions (obligatory)																										
D.1	Monitoring water flows and climate impacts					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
D.2	Environmental monitoring (habitat and fauna)					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
D.3	Application of Life project performance indicators					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
D.4	Assessment of socio-economic impact accounting for the hydrologic effectiveness of the interventions					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
E. Communication and dissemination of results (obligatory)																										
E.1	Communication to generic public and stakeholders					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
E.2	Permanent Centre for Resilient Communities					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
E.3	Communication and Dissemination of results and best practices									■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
E.4	Multi-level dissemination of the main results					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
F. Project management (obligatory)																										
F.1	project management by Santorso Municipality					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Fonte: Application form LIFE BEWARE

Prima di passare all'ultima parte relativa al budget delle azioni, l'Application Form analizza anche come il progetto continuerà dopo la fine prevista del supporto della Commissione europea. Le azioni che garantiranno una sostenibilità nel lungo termine e portate avanti dopo l'estate del 2022 sono:

- C1 Strumenti partecipativi per comunità resilienti: il programma di acquisto delle NWRMs vedrà altre edizioni dopo la fine del progetto, come avvenuto con altri gruppi d'acquisti simili presso il Comune di acquisto per l'energia solare, provando che una volta ben indirizzate queste iniziative siano indipendenti, seguendo i vari sviluppi tecnologici.
- C2 Strategia dei Sindaci dell'Altovicentino e nuovi regolamenti edilizi: la strategia, come gli effetti dei regolamenti edilizi, andrebbero avanti per molti anni ancora, in particolare l'attività di divulgazione degli altri comuni dell'Alto Vicentino a seguire l'esempio. Altri comuni esteri, facenti parte della rete di Alda, saranno sensibilizzati e supportati nel problema della ritenzione idrica con un approccio simile a quello del progetto.
- C3 Misure per la ritenzione naturale dell'acqua (NWRMs) per l'adattamento climatico nelle zone agricole di pianura: il bacino sarà attivo almeno per i prossimi 10 anni, grazie alla cooperazione tra i proprietari ed il Consorzio di Bonifica, che si occuperà di gestirlo.
- C4 Sistema di drenaggio urbano sostenibile per l'adattamento climatico nelle aree urbane: la maggior parte degli interventi, essendo in territorio pubblico, saranno mantenuti e continuamente monitorati, con interventi per ristabilire l'eventuale flora morta.
- C5 Coinvolgimento degli agricoltori per una corretta gestione dell'acqua nelle aree agricole: il ruolo istituzionale di Veneto Agricoltura prevede la promozione di una

corretta gestione strategica in tutto il territorio regionale. Veneto agricoltura potrà promuovere BEWARE e la sua replicabilità nei corsi di aggiornamento che regolarmente organizza per agronomi, funzionari pubblici e tecnici. Gli agricoltori potranno installare NWRMs usando fondi regionali.

- C6 Replicabilità, trasferibilità e formazione: il ruolo di Alda di creare e mantenere reti tra pubbliche amministrazioni continuerà esportando le best practices di BEWARE in tutta Europa. Il Comune di Santorso continuerà a promuovere attività di formazione e replicabilità attraverso la rete del Parco Rossi e di Santorso Sostenibile. Tesaf e Veneto Agricoltura promuoveranno i risultati del progetto durante le loro attività regionali, nazionali ed internazionali.
- D4 Valutazione dell'impatto socio-economico che tenga conto dell'efficacia idrologica degli interventi: questa azione finirà con il progetto, ma alcuni impatti saranno utilizzati per migliorare i regolamenti edilizi dei due Comuni e poi per gli altri Comuni del territorio. L'analisi costi-benefici, abbinata al manuale sui costi reali da sostenere sulla base dell'esperienza locale degli interventi, eliminerà le incertezze e lo scetticismo sui costi previsti. Quindi gli effetti positivi del progetto continueranno anche dopo, collaborando con l'azione C1.
- E2 Centro permanente per le comunità resilienti: le attività di comunicazione saranno svolte anche dopo la fine del progetto. In particolare tramite la rete Santorso Sostenibile continueranno ad essere incentivate e promosse le best practices sullo sviluppo sostenibile, tra cui quelle relative alla ritenzione idrica. Il centro permanente per le comunità resiliente sarà un punto di riferimento a livello regionale per quanto riguarda la ritenzione idrica, ed il Comune di Santorso continuerà a organizzare seminari relativi a questi temi e a promuovere la Strategia dei Sindaci. Anche il tour di restauro idrico ed il gazebo dimostrativo continueranno ad essere disponibili all'interno del Parco Rossi dopo il progetto.
- E3 Comunicazione e divulgazione dei risultati e delle buone pratiche: i webinar saranno scaricabili sul sito del progetto anche dopo la sua fine.
- E4 Divulgazione multi-livello dei risultati principali: la guida pratica sarà scaricabile anche dopo la fine del progetto BEWARE.

Ogni attore proseguirà le sue azioni in base alle risorse proprie:

- I Comuni di Marano e Santorso manterranno gli interventi dell'azione C4 attraverso i propri operai e le proprie attrezzature, o eventualmente delle ditte esterne specializzate nella manutenzione ambientale. I costi di manutenzione saranno quindi inclusi nei budget annuali comunali. Anche per le attività di divulgazione sarà utilizzato esclusivamente personale interno. Inoltre, sarà mantenuta una cooperazione con il Laboratorio provinciale di educazione ambientale (azione E2) per mantenere attivo l'Info Point.
- Il Consorzio di Bonifica lavorerà con il proprio personale e macchinario per la manutenzione straordinaria del Bacino (C3). I costi di manutenzione saranno inclusi nel budget annuale.
- Tesaf manterrà i Suds nel proprio campus Agripolis con le proprie risorse. Gli esperimenti sull'efficacia sui Suds pilota e le visite formative diventeranno perma-

nenti. Inoltre Tesaf punta a promuovere questi interventi in futuri bandi nazionali e comunitari.

- Veneto agricoltura prevede di utilizzare il Piano di Sviluppo Rurale per continuare a supportare gli agricoltori attraverso misure sostenibili.
- Alda continuerà a promuovere la replicabilità delle azioni attraverso risorse interne secondo il suo scopo fondativo.

I risultati e gli insegnamenti del progetto verranno trasferiti e/o replicati dopo la fine del progetto a circa 18.000 persone in tutta Europa. Verrà impostata una strategia specifica di replicabilità con lo scopo di massimizzare la trasferibilità delle conoscenze e dei risultati del progetto tra i decisori locali, la società civile e i tecnici in particolare. Un grande ruolo per estendere i risultati avrà la Comunità di Interesse, che già include beneficiari di altri progetti LIFE, e gli eventi internazionali conclusivi del progetto, mentre a livello locale avranno un forte ruolo i materiali preparati da Alda: il videogioco, il materiale promozionale, il sito web, i webinar.

Le figure seguenti sono comprese nella terza parte dell'Application Form, cioè la parte relativa alle informazioni finanziarie.

Tabella 22: La suddivisione del budget in base alle categorie di spesa

Budget breakdown cost categories	Total cost in €	Eligible Cost in €	% of total eligible costs
1. Personnel	1,098,868	1,098,868	55.29%
2. Travel and subsistence	38,006	38,006	1.91%
3. External assistance	364,026	364,026	18.32%
4. Durable goods			
Infrastructure	140,031	35,007	1.76%
Equipment	24,100	12,050	0.61%
Prototype	Not applicable		
5. Land	0	0	0.00%
6. Consumables	65,700	65,700	3.31%
7. Other costs	243,806	243,806	12.27%
8. Overheads	130,019	130,019	6.54%
Total	2,104,556	1,987,482	100.00%

fonte: Application form LIFE BEWARE

Come si può notare, la gran parte delle spese ammissibili riguarda il personale, con oltre il 50% della spesa del progetto, e la bassa cifra dedicata alle infrastrutture e all'attrezzatura è l'intenzione del progetto di mostrare come il percorso verso la sostenibilità non per forza preveda grandi opere, ma possa essere imitato anche dai privati interessati attraverso i Suds. Le infrastrutture e le attrezzature, come già detto in precedenza, verranno solo in parte comprese tra i costi ammissibili. Queste perché le azioni C3 e C4, cioè quelle basate principalmente sulle infrastrutture e le attrezzature, possono essere parzialmente finanziate dal Piano di Sviluppo rurale della regione Veneto 2014-2020.

Tabella 23: Fonti di finanziamento del progetto LIFE

Contribution breakdown	In €	% of total	% of total eligible costs
EU contribution requested	1,192,489	56.66%	60.00%
Coordinating Beneficiary's contribution	362,501	17.22%	
Associated Beneficiaries' contribution	546,654	25.97%	
Co-financers contribution	2,912	0.14%	
Total	2,104,556	100.00%	

Fonte: Application form LIFE BEWARE

Tabella 24: Contributi dei partner di progetto

Coordinating Beneficiary's contribution				
Country code	Beneficiary short name	Total costs of the actions in € (including overheads)	Beneficiary's own contribution in €	Amount of EU contribution requested in €
IT	COMSAN	825,910	362,501	460,498

Associated Beneficiaries' contribution				
Country code	Beneficiary short name	Total costs of the actions in € (including overheads)	Associated beneficiary's own contribution in €	Amount of EU contribution requested in €
FR	ALDA	155,266	62,106	93,160
IT	CB APV	116,417	46,567	69,850
IT	COMMAR	299,542	150,513	149,029
IT	TESAF	445,017	182,056	262,960
IT	VA	262,404	105,412	156,992
TOTAL Associated Beneficiaries		1,278,646	546,654	731,991

TOTAL All Beneficiaries	2,104,556	909,155	1,192,489
--------------------------------	------------------	----------------	------------------

Fonte: Application form LIFE BEWARE

Oltre ai fondi comunitari e dei partner, vi sono 2.912 euro provenienti da cittadini privati che hanno contribuito alla realizzazione delle opere, principalmente nell'intervento sito ad Acquisaliente.

Tabella 25: Costo incrociato tra partner beneficiario e categoria di spesa

Costs per Beneficiary												
Short name	Personnel (Days)	Travel	External assistance	Infrastructure	Equipment	Land	Consumables	Other	Overheads	EU contrib.	Total eligible costs	% of total eligible costs
COMSAN	319,552 (1,762)	8,500	178,660	17,954	4,550	0	54,920	133,150	50,210	460,498	767,496	38.62%
ALDA	110,000 (550)	5,660	14,150	0	0	0	0	15,300	10,156	93,160	155,266	7.81%
CB APV	44,160 (199)	1,000	29,085	0	0	0	6,000	28,556	7,616	69,850	116,417	5.86%
COMMAR	109,580 (595)	8,500	55,000	17,053	0	0	2,000	40,000	16,249	149,029	248,382	12.50%
TESAF	354,829 (1,876)	10,386	24,331	0	6,750	0	0	13,300	28,671	262,960	438,267	22.05%
VA	160,747 (682)	3,960	62,800	0	750	0	2,780	13,500	17,117	156,992	261,654	13.17%
Total	1,098,868 (5,664)	38,006	364,026	35,007	12,050	0	65,700	243,806	130,019	1,192,489	1,987,482	100.00%
Share of total eligible costs	55.29%	1.91%	18.32%	1.76%	0.61%	0.00%	3.31%	12.27%	6.54%	60.00%	100.00%	

Fonte: Application form LIFE BEWARE

Tabella 26: Costo incrociato di ogni azione e categoria di spesa

Cost category in Euro										
Project action	Personnel (Days)	Travel	External assistance	Infrastructure	Equipment	Land	Consumables	Other	Total	
C1 Participatory tools for resilient communities	97,445 (559)	1,080	0	0	0	0	0	0	98,525	
C2 Altovincino Mayors Adapt Strategy and new building codes	83,885 (365)	648	40,000	0	0	0	0	0	124,533	
C3 Natural Water Retention Measures (NWRM) for climate adaptation in plain agricultural areas	54,594 (262)	560	46,585	40,260	1,500	0	6,550	37,056	187,105	
C4 Sustainable Urban Drainage Systems (SuDS) for climate adaptation in urban areas	87,631 (501)	648	10,331	99,771	0	0	47,650	0	246,031	
C5 Farmers' involvement for a correct water management in agricultural areas	28,505 (140)	1,200	19,000	0	0	0	0	0	48,705	
C6 Replicability, transferability and training	216,284 (1,050)	21,142	15,350	0	0	0	0	26,450	279,226	
D1 Monitoring water flows and climate impacts	49,345 (325)	2,160	0	0	13,500	0	0	0	65,005	
D2 Environmental monitoring (habitat and fauna)	12,865 (60)	0	13,000	0	0	0	0	0	25,865	
D3 Application of Life project performance indicators	18,890 (80)	0	0	0	0	0	0	0	18,890	
D4 Assessment of socio-economic impact accounting for the hydrologic effectiveness of the interventions	87,540 (595)	648	7,000	0	0	0	0	0	95,188	
E1 Communication to generic public and stakeholders	104,540 (583)	3,000	24,800	0	0	0	9,000	103,000	244,340	
E2 Permanent Centre for Resilient Communities	58,480 (315)	0	21,000	0	9,100	0	2,500	62,000	153,080	
E3 Communication and Dissemination of results and best practices	37,850 (170)	1,360	0	0	0	0	0	11,500	50,710	
E4 Multi-level dissemination of the main results	36,570 (160)	1,000	10,800	0	0	0	0	3,800	52,170	
F1 project management by Sentorso Municipality	124,444 (499)	4,560	156,160	0	0	0	0	0	285,164	
Overheads									130,019	
Total	1,098,868 (5,664)	38,006	364,026	140,031	24,100	0	65,700	243,806	2,104,536	

Fonte: Application form LIFE BEWARE

Dopodichè, l'Application Form analizza anche ogni singola voce di spesa all'interno di ciascuna categoria (come il costo di ogni personale: amministrativo, project manager, operai, ufficio tecnico, assistenza esterna, etc.), ciascun beneficiario e per ciascuna voce (il personale presente, i viaggi programmati, i tipi di interventi e qualsiasi materiale utilizzato per ogni azione), analisi in parte già vista trattando in precedenza delle varie azioni. Questa ultima parte dell'Application Form, stesa su carta sul Grant Agreement, deve coincidere con la rendicontazione intermedia e finale del progetto, il cui processo viene descritto nelle pagine seguenti.

5.3 La rendicontazione del progetto

Come ogni progetto e programma, anche il LIFE ha delle regole di rendicontazione a sé. È necessario perciò fare un passo indietro a vedere cosa si intende rendicontazione, e se ci sono delle regole comuni da tenere in considerazione nel momento in cui un progetto viene approvato e deve essere rendicontato secondo la maniera corretta.

La rendicontazione è l'attività riassuntiva dei vari aspetti di un progetto, e comprende tutti gli elementi per la lettura incrociata delle attività svolte e delle spese sostenute per la loro attuazione ed il raggiungimento degli obiettivi del progetto. La rendicontazione quindi permette di evidenziare gli scostamenti reali rispetto ai risultati attesi dal progetto o dall'idea progettuale che vi era alla base. Una buona rendicontazione innanzitutto si evidenzia se ad essa è dedicato un Financial Manager specifico, cioè qualcuno che si occupi principalmente di questo settore. Dopodichè, una stretta collaborazione tra il Project Manager ed il Financial Manager riesce a far avere il quadro completo ad entrambi, e quindi a non subire ritardi progettuali. Questo dialogo deve essere costante, quindi non solo nei momenti di visita del monitor e scadenze, ma anche durante il continuo monitoraggio delle attività e nei momenti di assunzione degli impegni di spesa, poiché la rendicontazione deve essere coerente con il budget e le risorse previste dalla scheda progettuale fatta dal Project Manager. Il budget ovviamente dev'essere previsto in maniera realistica ed adeguata rispetto agli interventi. Un buon budget, per essere considerato in maniera favorevole dalla Commissione, deve: rispettare i riferimenti del bando, mostrare le risorse in modo dettagliato (utile non solo alla Commissione, ma anche agli stessi partner in fase di implementazione), evitare forti sbilanciamenti su un partner, proporre costi (che sono diversi dai prezzi) realistici. Il budget, come nel caso del LIFE BEWARE, deve presumere informazioni specifiche per ogni azione: cosa si fa, quando, per quanto tempo, dove, il partner responsabile, l'assistenza esterna, il materiale necessario, il gruppo target, i costi in personale, etc. Riflettendo il piano degli interventi, il budget diventa chiaro, dettagliato e ben strutturato.

Oltre al rispetto delle attività e del budget, devono essere poi rispettate le regole di ammissibilità della spesa, i principi di trasparenza e di libera concorrenza nelle procedure di gara e di affidamento degli incarichi. Proprio le regole di ammissibilità della spesa sono diverse da programma a programma, nonostante da anni alcuni tecnici sottolineino l'esigenza di avvicinarle sempre più, in modo da facilitare il compito dei beneficiari. Le norme fondamentali che derivano dai principi comunitari relativi all'ammissibilità delle

spese, e quindi generali per tutti i fondi diretti, sono:

- Funzionalità: la spesa deve essere funzionale al progetto e da esso prevista;
- Efficacia: la spesa deve essere in grado di raggiungere gli obiettivi e gli output previsti;
- Economicità: si deve cercare la maggior convenienza possibile;
- Efficienza: capacità di conseguire un risultato con l'impiego di minor risorse possibili;
- Trasparenza: avere una chiara documentazione delle procedure di evidenza pubblica;
- Rotazione: dimostrare di avere fornitori diversi, scelti in base a metodologie chiare;
- Parità di trattamento: chiari criteri di selezione e chiara definizione dei termini entro cui far pervenire le offerte, e la registrazione e protocollazione di queste ultime.

Inoltre devono essere seguite le principali regole nazionali e del programma. La regola Ue probabilmente più importante di tutte è quella relativa al doppio finanziamento: non sono ammissibili le spese relative ad un bene rispetto al quale il beneficiario abbia già fruito di altre misure di sostegno finanziario nazionale o comunitario. Nel caso questa regola venga violata, si costituisce una frode a livello comunitario.

All'interno delle voci di spesa di un progetto, viste nel paragrafo precedente, vi sono i costi diretti (le principali voci di spesa) ed indiretti (definiti overheads, cioè gli scostamenti di bilancio). Queste sono:

- Il personale, riferito a persone dedicate full time o part-time al progetto, che sono assunte dall'organismo partner. Il costo del personale include il costo aziendale, cioè i costi lordi e gli oneri sociali a carico degli enti se previsti. Il personale preesistente deve ricevere la lettera di incarico al progetto, specificando l'incarico da svolgere e la stima delle ore (o dei giorni) da dedicare al progetto. Il personale può anche essere assunto ad hoc tramite contratto a progetto. Il costo orario generalmente è il costo lordo più gli oneri sociali tutto fratto il totale delle ore effettive di lavoro. Sulla base del costo orario o giornaliero il personale redige dei timesheets mensili, indicando nel dettaglio le ore dedicate al progetto, le ore totali lavorate per il partner e l'azione per il quale ha lavorato. Il timesheet deve essere firmato dal personale e dal responsabile d'area.
- Le spese di viaggio, che ovviamente si basano sui costi effettivamente sostenuti, devono essere più economiche possibili ed equilibrate con la facilità di spostamento (ad esempio, oltre 400 km è più pratico prendere un aereo che il treno). Tra queste rientrano anche le spese di vitto e alloggio, ammissibili solo se le condizioni sono necessarie (ad esempio meeting di due giorni) e ragionevoli.
- L'assistenza esterna, riguarda tutti gli incarichi a consulenti esterni o professionisti assegnati al progetto, ad esempio lavoratori occasionali non assunti dal comune, servizi di consulenza, etc. In questa categoria possono andare sia persone fisiche che persone giuridiche, le cui spese vanno soggette al rispetto delle regole di evidenza pubblica relative agli incarichi e agli appalti a terzi, la cui scelta avviene se-

condo criteri tecnici ed economici motivati. Ovviamente un beneficiario non può assumere un dipendente di un altro partner come consulenza esterna.

- Le infrastrutture, che non possono superare una certa quota del budget totale (generalmente il 30%), di solito vengono pagate con un cofinanziamento molto più basso delle altre voci, visto che vanno ad incidere nel lungo termine oltre la vita del progetto. La procedura di appalto deve essere ben dettagliata, e l'aggiudicazione dimostrata sulla base di almeno tre o cinque offerte.
- Materiali ed attrezzature, divisi in durevoli e consumabili. I durevoli sono beni utilizzabili anche prima e/o dopo la fine del progetto (ad esempio un trattore), ed il cui costo inserito va quindi in base al tasso di deprezzamento (durata del progetto/deprezzamento), mentre i consumabili sono beni totalmente consumati nel corso del progetto (ad esempio una geomembrana).
- Other costs, generalmente riguardano le attività di comunicazione e/o promozione del progetto, ad esempio le pubblicazioni, le conferenze, i seminari. In questi ultimi non vanno inseriti i costi di viaggio o personale dedicato alla comunicazione, che vanno nella loro specifica categoria. Invece possono essere presenti il costo per l'affitto del luogo e altri costi vari.
- Overheads, generalmente sono una percentuale fissa sul totale dei costi per ogni partner, e generalmente non vanno rendicontati al dettaglio. Principalmente corrispondono alle spese di ordinaria amministrazione.

Come anticipato, ogni spesa deve essere giustificata tramite la documentazione specifica, e l'originale dev'essere conservata dall'ente per almeno 5 anni dalla fine del progetto (essendo possibili altri audit futuri). Per il personale, questi giustificativi sono: l'elenco del personale, le procedure di selezione per il personale assunto ad hoc, il Curriculum Vitae, la copia del contratto, la lettera d'incarico, il dettaglio del calcolo costo lordo ed il costo orario/giornaliero, i cedolini paga con l'indicazione delle ore dedicate al progetto, l'F24 che indica gli oneri sociali, i mandati di pagamento con la relativa quietanza o altro documento che dimostri il pagamento come l'estratto conto o il bonifico, i timesheets mensili firmati. Per l'assistenza esterna, i servizi, le infrastrutture e le attrezzature sono necessari i seguenti documenti: copia dei documenti relativi alla procedura di gara, la procedura utilizzata per il conferimento dell'incarico o dell'appalto, le basi normative nazionali, il contratto di fornitura del servizio, nel caso delle attrezzature il libro cespiti, la bolla di consegna, la fattura/ricevuta fiscale, il mandato di pagamento con la relativa quietanza, la relazione delle attività svolte od il collaudo e l'output di progetto realizzato, le normative per il calcolo dell'ammodernamento. Le attrezzature ed il materiale per gli eventi pubblici devono avere le etichette che contraddistinguono il progetto, con il suo codice ed il numero di registrazione dei beni o nell'inventario. I giustificativi di spesa relativi ai vari meeting/eventi sono: copia dell'invito, agenda/programma dell'incontro, verbale della riunione, lista dei partecipanti con le firme, richiesta di preventivi o dei documenti per le procedure di gara, contratto di fornitura servizio, fattura, mandato di pagamento con quietanza. Infine i costi di viaggio, vitto ed alloggio devono avere: la copia dell'autorizzazione alla missione, la nota spese della persona che ha effettuato la missione, la copia dei giustificativi di spesa (scontrini, fatture, biglietto dei trasporti, etc.), copia del cedolino paga se il rimborso è avvenuto nella busta paga, la fattura, il mandato di pagamento con relativa quietanza ed il

rapporto di missione.

La rendicontazione serve affinché la Commissione possa verificare che le spese siano state effettivamente sostenute e che siano state adeguate. Durante il progetto la Commissione effettua dei controlli sulla congruità e correttezze delle spese che i partner hanno dichiarato di aver sostenuto. Un partner beneficiario può essere responsabile per le specifiche azioni di cui è responsabile, ma dopodiché è l'ente coordinatore ad avere la responsabilità dell'andamento totale del progetto e del conseguimento dei risultati. Dopo che l'ente beneficiario, assemblati i financial report dei partner in una relazione consolidata ed inviata alla Commissione, riceve il via libera dalla Commissione per la corretta rendicontazione, egli riceve i finanziamenti e li distribuisce poi ai partner. Sulla rendicontazione inviata la Commissione, tramite il monitor, fa dei controlli sia a campione che mirati rispetto ad alcune criticità analizzate e sugli importi di spesa maggiori.

Durante la rendicontazione, è necessario fare attenzione ad alcuni aspetti importanti:

- Una corretta tracciabilità del finanziamento: ogni documento deve avere il codice CIG e CUP del progetto specifico, il progetto deve avere una contabilità separata e analitica rispetto al bilancio dell'ente, ed un conto corrente dedicato;
- Essendo vietato il doppio finanziamento, i partner devono essere scrupolosi a non inserire alcuna spesa già sostenuta in precedenza o, in ogni tempo, con altri finanziamenti comunitari o nazionali;
- Il rispetto delle procedure di evidenza pubblica, quindi di trasparenza, e dei principi di ammissibilità delle spese;
- Il rischio di disimpegno dei fondi, nel caso non si rispettino gli impegni previsti dal progetto e riportati nel Grant Agreement (tuttavia questo avviene solo in alcuni Programmi);
- Adeguare la rendicontazione sulla base dello specifico manuale del Programma aggiornato, e non affidarsi ad altri Programmi comunitari o ad edizioni vecchie dello stesso programma;
- Il partner deve accordarsi, in caso di variazioni dal progetto, con l'ente coordinatore, che nel caso può consultare direttamente la Commissione europea;
- Programmare con anticipo le attività e i relativi impegni di spesa con il cronoprogramma, rispettarlo controllando che ogni impegno di spesa sia registrato nel tempo dovuto, e che il file relativo all'avanzamento di spesa raggiunto sia aggiornato periodicamente;
- Rispettare le indicazioni e le scadenze periodiche date dall'ente coordinatore;
- Mantenere costante il dialogo tra il Project Manager e il Financial Manager (quest'ultima figura è bene sia presente in ogni partner), e tra il Financial Manager e l'ufficio contabilità del partner, per evitare casi di doppio finanziamento o incorretta registrazione contabile;
- Curare l'archiviazione della documentazione, sia in formato elettronico che cartaceo, in modo che il sistema sia facilmente consultabile e chiaro.

All'accettazione del Progetto LIFE BEWARE, la Commissione ha quindi inviato al Comune di Santorso delle Linee guida relativa alle procedure finanziarie ed amministrative

per una corretta rendicontazione del LIFE. Innanzitutto, è sottolineato il fatto che il finanziamento del progetto sia un co-finanziamento, e questo vuol dire che la Commissione contribuisce solo fino a una percentuale massima dei costi ammissibili sostenuti per la performance degli interventi. Dopodiché, il documento sottolinea come i partner debbano dotarsi di un sistema affidabile per la raccolta, catalogazione e documentazione delle transazioni finanziarie, supportate dai documenti ad esse relative per giustificare gli attuali costi e proventi generati dal progetto. Questi documenti, come accennato in precedenza, devono essere disponibili in formato originali fino a 5 anni dalla data di pagamento dell'ultima quota del contributo comunitario (questo limite è ridotto a 3 anni se la spesa è inferiore a 60.000 euro). Una corretta giustificazione di ogni spesa è necessaria perché non è detto che i dipendenti degli enti, o il Project Manager, restino fino a tale scadenza per dimostrare il perché di ogni costo. Per questo ad uso interno è meglio conservare anche email, registrazioni di meeting interni ed ogni documento per poter permettere la comprova di ogni uscita ed entrata. Per facilitare il sistema di registrazione delle spese, è raccomandato di assegnare al sistema il codice di progetto. Il sistema di accounting del beneficiario e le procedure di controllo interno devono permettere una riconciliazione diretta delle somme dichiarate con le somme registrate dal sistema. I costi non chiaramente attribuibili al progetto vengono difatti considerati ineleggibili.

Il sistema di registrazione delle ore lavorate deve avere dati giornalieri su ogni singolo lavoratore al progetto. Il timesheet non deve registrare solo le ore lavorate sul singolo progetto, ma il totale delle ore lavorate per l'ente. Lo scopo di questo sistema è permettere alla Commissione di verificare la corretta unità di tempo lavorato (difatti, nascono molti errori dal passaggio del calcolo ore con il sistema decimale: 5 ore e 45 minuti corrispondono a 5.75 ore, che alcuni sistemi contano come 6 ore e un quarto). Il LIFE prevede un modello specifico di Timesheets, che tuttavia non è obbligatorio, difatti è anche possibile modificarlo per prevedere pause lavorative, divisione del lavoro in più azioni, etc. Tuttavia, le informazioni di timesheets diversi devono contenere almeno le stesse informazioni: riferimento al progetto LIFE, identificazione del beneficiario e del lavoratore a cui il timesheet si riferisce, inequivocabilità dell'unità temporale (anno, mese e giorno), numero delle ore/giorni lavorate al Progetto LIFE, ad altri progetti comunitari ed in totale da quella persona (se mancano le ore totali, non è possibile fare controlli incrociati e manca di affidabilità), data e firma sia del lavoratore che del responsabile. Se queste informazioni sono incomplete, o non chiare si mina all'ammissibilità della spesa per quel lavoratore, comportando l'esclusione della specifica spesa dal finanziamento comunitario.

Figura 56: Modello di timesheet LIFE proposto dalla Commissione Europea

Name of Beneficiary																																
Name of staff member																																
Is staff member employed Full-time or Part-time																																
Calendar Year																																
Calendar Month																																
Calendar Day	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	Total
In case of absence, indicate one of the reason codes below																																
Hours worked on project 1* (e.g. LIFE project 1)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Hours worked on project 2* (e.g. LIFE project 2)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Action A.1**																																
Action A.2**																																
Action B.1**																																
Action C.1**																																
Action E.1**																																
Hours worked on project 3* (e.g. other EU funded project)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Hours worked on project 4* (e.g. other external funded project)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Hours worked on project 5* (e.g. internal project1)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Other activities																																
Total hours (including overtime)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

*) indicate project reference
 **) Breakdown of hours worked per action is optional

Absences	
Weekend	WE
Sick leave	SL
Public holidays	PH
Annual holidays	AH
Other absence	OA

Summary for this month	
Hours worked on project 1* (e.g. LIFE project 1)	0,0
Hours worked on project 2* (e.g. LIFE project 2)	0,0
Hours worked on project 3* (e.g. other EU funded project)	0,0
Hours worked on project 4* (e.g. other external funded project)	0,0
Hours worked on project 5* (e.g. internal project1)	0,0
Other activities	0,0
Total hours (including overtime)	0,0

*) indicate project reference

Date and signature of staff member	Date, name and signature of line manager/supervisor
Explanation for late submission	Explanation for late validation

INSTRUCTIONS

- For any days during the month that you did not work enter the appropriate Absence Code, i.e. sickness, holiday, recuperation of overtime, etc.
- Enter the hours you worked for the Life project each day. If you work for more than one Life project be careful to enter the hours against the correct project.
- Enter the hours you worked on other (i.e. non-Life) activities.
- After the last entry of the month, sign it and date it and pass it on to your line manager/supervisor for validation.
- Please ensure the timesheet is signed and dated by both yourself and your line manager/supervisor within the first two weeks after the month the timesheet relates to. If this time limit is not respected, please add an explanatory comment!

Fonte: Sito del Programma LIFE

Il beneficiario deve assicurarsi che nel sistema di rendicontazione sia presente una breve descrizione del sistema dei timesheets impiegati, in particolare relativamente alla registrazione delle ore quotidiane eseguite dal lavoratore e alla firma di convalidazione fatta dal suo responsabile. Il timesheet deve essere aggiornato periodicamente, e firmato da entrambi i soggetti entro la metà del mese successivo (se questo tempo non viene rispettato, deve essere presente una giustificazione, ad esempio l'assenza per malattia). Le informazioni incluse nei timesheets devono comprendere giorni di ferie, festività, periodi di malattia, viaggi di lavoro ed altre assenze. Nel caso un lavoratore non abbia un superiore diretto, il timesheet viene controfirmato da un dipendente dello stesso inquadramento, o da sé stesso nel caso anche questa opzione non esista. A queste regole esistono due eccezioni per le quali non sia previsto fare dei timesheets. La prima è nel caso una persona sia, per contratto o lettera da parte dell'ufficio risorse umane, impiegata a tempo pieno o ad una specifica percentuale fissa di tempo al progetto (percentuale quindi non flessibile), e basti includere alcuni documenti nel sistema di rendicontazione (ad esempio il contratto, la descrizione dei suoi compiti nel progetto, inizio e fine del periodo di assegnazione al progetto, ed ovviamente la percentuale fissa dedicata a questo). La seconda riguarda il caso in cui, a meno che non siano previsti degli obblighi interni all'organizzazione dell'ente per fare ugualmente dei timesheets, una persona lavori meno di due giorni al mese al progetto (sia per mese che come media dell'anno solare), e la sua partecipazione al progetto sia visibile nella rendicontazione finanziaria poi approvata.

Il documento continua specificando chi possano essere i beneficiari. Relativamente ai beneficiari privati, la Commissione potrebbe accettare delle entità affiliate ai beneficiari se le condizioni del Grant Agreement sono rispettate, nonostante l'associazione di entità come affiliate complichino la struttura del progetto e porti ad un impatto negativo sulla coerenza tecnica e finanziaria del progetto. È interamente a discrezione della Commissione accettare gli affiliati, ed in nessun caso verranno accettate entità affiliate ai beneficiari pubblici. Tra le entità affiliate possono essere accettate quelle controllate direttamente dal beneficiario (come filiali o aziende controllate di primo livello), quelle che controllano il beneficiario (compagnia madre), o nel caso di società, il beneficiario deve essere legalmente definito come rete, associazione o federazione in cui l'affiliato partecipa. Nel caso un affiliato abbia un ruolo importante nel budget o nell'implementazione del progetto, è consigliato che questa venga incluso come beneficiario associato. I beneficiari privati che vogliono includere i loro affiliati devono fornire: un modulo di persona giuridica debitamente compilato e una copia dei relativi documenti legali (registrazione legale, partita Iva, atto di costituzione, etc.), una descrizione chiara ed evidente delle relazioni legali e/o finanziarie tra le due entità (ad esempio la struttura della società o il documento che dimostri l'essere una filiale della compagnia madre), i dettagli dell'affiliato (nome del rappresentante legale, nome legale ufficiale dell'entità, indirizzo legale e contatti), la dichiarazione di non essere: stati dichiarati responsabili di bancarotta, liquidazione, sospesi dalle attività di business, citati formalmente da parte dei creditori, sotto indagini per questi argomenti o situazione analoga, condannati per reati professionali, colpevoli di gravi condotte professionali, non in regola con gli obblighi relativi agli oneri sociali, rappresentate/controllate/gestite da soggetti giudicati per frode, corruzione, coinvolgimento in organizzazioni criminali, riciclaggio di denaro o altre attività illegali che vanno a detrimento degli interessi finanziari dell'Unione, soggetti a conflitto di interessi, colpevoli di non fornire o riportare in maniera travisata le informazioni richieste dall'Autorità di controllo nazionale.

Nel caso che la partecipazione di un beneficiario ad un'azione coinvolga l'affiliato nello svolgimento dei lavori, i costi sostenuti dagli affiliati possono essere accettati a condizione che possano essere verificati come reali e seguire le indicazioni di seguito: fornire una chiara descrizione ed evidenza della struttura del beneficiario includendo i legami capitali o legali con l'affiliato, assicurare che le disposizioni contrattuali applicabili al beneficiario lo siano anche per l'affiliato (particolarmente riguardo l'eleggibilità dei costi e i controlli che la Commissione potrebbe effettuare), mantenere la responsabilità esclusiva della realizzazione del progetto e del rispetto delle disposizioni del Grant Agreement, soddisfare i requisiti del Grant agreement, soprattutto quelli relativi all'identificazione, alle attività e ai costi. L'affiliato svolgerà questi compiti in relazione al progetto per conto del beneficiario senza scopo di profitto o senza costi addizionali (ad esempio non può agire come subappaltatore). Nelle varie relazioni del progetto il lavoro fatto e le risorse impiegate da ogni affiliato devono essere identificati. Il beneficiario deve inoltre sottoscrivere una relazione finanziaria per ogni affiliato, firmato dal rappresentante legale di quest'ultimo, ed essere presente nel financial statement consolidato. Le imprese individuali vengono considerate persone naturali e quindi non eleggibili a partecipare come beneficiario o affiliato ai progetti LIFE. Queste possono essere considerate imprese individuali in quanto entità possedute e gestite da una persona fisica, e se non vi è alcuna distinzione giuridica tra

il proprietario e l'impresa (la definizione dovrebbe essere verificata anche rispetto alla legislazione nazionale applicabile).

Gli enti pubblici sono gli enti territoriali (Stato, regioni, Province, Comuni, Città metropolitane, Unione di Comuni, Unioni montane, etc.) e tutti gli enti di diritto pubblico, come le associazioni formate da una o più autorità pubbliche, oltre alle entità di diritto privato che vogliano essere considerate enti pubblici, rispettose di tutti e quattro i seguenti criteri: 1) sono state costituite per lo specifico scopo di venire incontro all'interesse generale, quindi non a carattere commerciale o industriale); 2) hanno personalità giuridica; 3) sono finanziate principalmente da enti territoriali/enti di diritto pubblico o soggetti sottoposti alla supervisione manageriale da parte di questi enti o il cui consiglio d'amministrazione è per la maggioranza proveniente da enti pubblici; 4) nel caso l'organizzazione cessi, le sue attività, i suoi diritti e i suoi obblighi, la responsabilità e i debiti siano trasferiti a un ente pubblico. Nel caso vi siano enti pubblici (come nel caso del LIFE BEWARE), si deve rispettare la regola del 2%: alla fine del progetto, la somma dei contributi propri di tutti i beneficiari pubblici deve essere almeno il 102% dei costi salariali del personale "non-additional staff" assegnato al progetto. Il personale aggiuntivo, quindi additional, include tutti i dipendenti, permanenti o temporanei, degli enti pubblici specificatamente assegnati al progetto il cui contratto, od il suo rinnovo nel caso questo sia determinato, inizi dopo l'avvio del progetto o dopo la firma del Grant Agreement.

Prima di trattare delle voci di spesa, un importante accenno riguarda i costi ammissibili, che sono:

- sostenuti durante la durata del progetto, cioè l'obbligazione legale di pagamento è contratta dopo la firma del Grant Agreement e si è conclusa prima della fine del progetto. A questa regola fanno eccezione le richieste di pagamento del saldo, l'audit esterno ed i documenti di supporto corrispondenti (ad esempio la relazione finale sull'implementazione del progetto, la relazione finanziaria finale, etc.). I costi relativi ai documenti finali e ai certificati di audit e controllo potrebbero essere considerati eleggibili quando avvengono entro due mesi dalla fine dell'azione (nel caso quindi di un evento relativo al progetto, programmato e pagato prima della fine del progetto ma avvenuto dopo la sua conclusione, questo non equivale a costo ammissibile);
- indicati nella stima del budget progettuale o accettati dalla Commissione entro la fine del progetto come giustificazione tecnica e necessaria per raggiungere gli obiettivi progettuali;
- relativi al progetto e necessari per la sua implementazione;
- identificabili e verificabili, in particolare tramite la registrazione nel sistema del beneficiario e determinati attraverso le procedure standard nazionali di dove il beneficiario ha la sede;
- in accordo con i requisiti legislativi fiscali e sociali;
- ragionevoli, giustificati, e in accordo con il principio di una sana gestione finanziaria, particolarmente con riguardo all'economicità e all'efficienza.

I costi preventivati sono relativi solo alla stima di budget, una volta che il progetto è iniziato, contano solo i costi attuali e reali come base per le relazioni finanziarie. I costi indiretti devono essere supportati dall'evidenza di essere attuali. I costi preventivati non dimostrabili non vengono considerati ammissibili.

I costi non eleggibili sono, per esclusione, i seguenti: utile sul capitale investito e dividendi versati dal beneficiario, debiti e oneri per il servizio dei debiti, interessi dovuti, debiti incerti, perdite di cambio, costi di trasferimento dalla Commissione dovuti alla banca del beneficiario, costi dichiarati dal beneficiario sotto un altro progetto comunitario, contributi in forma di parti terze come il lavoro volontario, spese eccessive, inutili o sconsiderate, qualsiasi costo connesso ad azioni che possano essere considerate misure compensative o di attenuazione dei danni causati dalla natura o dalla biodiversità da piani o progetti autorizzati (a meno che questi danni non siano causati dagli obiettivi del progetto LIFE stesso), eventuali costi relativi a piani di gestione, piani di azione e piani analoghi, redatti o modificati nel contesto di un progetto LIFE, se il relativo piano non è giuridicamente operativo prima della data di scadenza del progetto (includendo il completamento entro la fine del progetto di tutti gli step procedurali e legali previsti dagli ordinamenti nazionali), costi per grandi infrastrutture o ricerche scientifiche fondamentali, registrazione di procedure di marchi come Ecolabel, voci interne (costi dovuti a trasferimenti tra beneficiari), distribuzione e marketing di materiale promozionale o attività commerciali non indicate nella descrizione di progetto, costi relativi alla ricerca di altri finanziamenti per il progetto, costi relativi ai co-finanziatori, viaggi e spese di alloggio o altre forme di remunerazione per i funzionari delle istituzioni europee ed il team di monitoraggio esterno, canoni fittizi, costi di opportunità, interessi figurativi, costi relativi alla preparazione della proposal o alla fase di revisione, l'Iva deducibile, qualsiasi altra spesa non prevista dai criteri di eleggibilità o senza riferimenti al progetto.

La voce più consistente delle Linee guida sicuramente riguarda le categorie di costo, partendo proprio da quella spesso più consistente e più complicata da rendicontare: il personale.

Il costo del personale comprende: il salario attuale, i contributi sociali, altri costi legali e i costi contrattuali per i non dipendenti. Il personale è l'insieme delle persone che lavorano sotto contratto per il beneficiario assegnato al progetto o con atto equivalente che rispetti alcune condizioni: la persona ha condizioni simili a quelle del dipendente relativamente all'organizzazione del lavoro, ai compiti e alle premesse per eseguire i compiti, al fatto che il risultato del lavoro appartenga al beneficiario, che il costo non venga calcolato diversamente da quello di personale dipendente con compiti analoghi. Solo i costi relativi alle ore lavorate dal personale direttamente alle azioni del progetto possono essere imputati. A meno non sia specificato nel Grant Agreement, il personale amministrativo non viene calcolato come costo di personale diretto, ma come overheads ed è coperto dai costi indiretti. Il costo può essere addebitato sulla base di 3 diversi metodi:

1. Tariffa oraria sulla base delle ore lavorate. Questo metodo prevede la conoscenza di tre elementi per calcolare il costo dell'impiegato:
 - i) le ore produttive annuali. Di default queste sono 1720 (che è il valore usato dai beneficiari esentati dal tenere i timesheets), per personale il cui impiego

al progetto è variabile, il beneficiario deve usare un ammontare diverso dandone una adeguata spiegazione. Il totale delle ore lavorate dipende dal sistema di registrazione, e normalmente ogni dipendente ha un numero differente dagli altri. Nel totale non sono considerate: festività, ferie, compensazioni di orario flessibile, weekend, congedi, malattie ed altre assenze analoghe. Nel caso si lavori durante questi periodi, le ore lavorate dovrebbero essere incluse come tempo produttivo, come le ore impiegate in meeting, formazioni e attività similari.

- ii) il salario, ricavato dalla busta paga come retribuzione lorda. Il salario lordo annuale non dev'essere calcolato sulla base di un salario mensile e moltiplicato per 12, poiché ogni mensilità fa a sé, ed alcuni mesi possono essere non lavorati, ad esempio per infortunio.

Tabella 27: Voci calcolate per il costo lordo aziendale annuo

Item	Text
1	Annual gross salary including 13 th and 14 th salaries, if applicable.
+ 2	Holiday allowance, if not included in #1 above
+ 3	Obligatory/compulsory social charges imposed by law, such as pension schemes, health schemes, insurance schemes, contribution to labour market funds, etc
+ 4	Pension schemes according to general trade union agreements
+ 5	Company specific pension schemes (that existed before the submission of project proposal) if offered to all employees in a non-discriminatory manner
- 6	Compensation received from insurance or other schemes in case of sickness, maternity leave, re-employment schemes to reactivate unemployed people, etc
=	Annual personnel cost (sum of 1-5 minus 6)

Fonte: Sito del Programma LIFE

Altre voci, come schemi pensionistici individuali o assicurazioni relative alla malattia, non sono considerati eleggibili, ed altrettanto vale per i bonus, macchine aziendali o simili benefit, condivisione dei profitti o i dividendi. Non sono accettate stime o arrotondamenti relativi al salario. Le tariffe indicate nel budget progettuale nel Grant Agreement sono solo indicative e non vanno prese come base di riferimento.

- iii) Tempo lavorato. Solo le ore dedicate al progetto possono essere considerate, e vanno segnalate nel timesheet le ore dedicate ad altri progetti comunitari o ad altre mansioni non relative al progetto. Il personale che lavora meno di due giorni al mese (come media annuale, considerando le 1720 ore totali) su un anno solare è esente dall'obbligo di registrazione sul timesheet.

Dunque, il calcolo del costo orario è dato dividendo il costo lordo aziendale annuo (quindi l'insieme della retribuzione lorda, ammortizzatori sociali, etc.) per le ore effettivamente lavorate annualmente (oppure 1720 ore per i beneficiari che non sono tenuti a registrare le ore nei timesheets). Il calcolo va fatto su base annuale.

2. Stipendio lordo per il personale dedicato interamente al progetto o con una percentuale fissa di tempo dedicato ad esso, il costo eleggibile va calcolato in proporzione allo stipendio lordo. In questo caso, il beneficiario deve giustificare il calcolo fornendo la documentazione necessaria, come la lettera d'incarico o il contratto firmato dal responsabile del servizio. Il personale che rientra in questa categoria è esente dalla compilazione dei timesheets.
3. Contratti di lavoro specifico: questi di solito coprono i costi dei consulenti e dei lavoratori autonomi dedicati al progetto in forza di un contratto non disciplinato dal diritto del lavoro. Questi costi vanno considerati se il lavoratore rispetta le condizioni sopracitate. La remunerazione viene basata sui giorni/ore lavorate piuttosto che su specifici servizi forniti (come è invece nel caso dell'assistenza esterna). Questo implica che anche questi lavoratori deve tenere traccia delle ore lavorate, ed il costo viene calcolato come per i normali dipendenti, cioè tasso orario moltiplicato per le ore lavorate. Tuttavia, il calcolo del tasso orario viene calcolato diversamente, e non sulla base del cedolino: può essere specificato nel contratto, può essere previsto un importo fisso per i servizi della persona ed un numero di ore lavorative (quindi si divide l'importo per le ore lavorate), oppure può essere presente nel contratto solo un importo globale senza il numero delle ore lavorative da svolgere, ed in questo caso i costi non possono essere inclusi tra il personale (ma possono essere eleggibili per l'assistenza esterna, se rispettate le specifiche condizioni). Questi contratti di lavoro tuttavia devono essere previsti dal beneficiario e dalla legislazione vigente, dettagliati (come la durata del contratto ed il tasso orario) ed adeguati alle competenze richieste dalla posizione.

I costi salariali dei dipendenti degli enti pubblici possono essere finanziati solo nella misura in cui si riferiscono al costo delle azioni di progetto che l'ente pubblico interessato non avrebbe realizzato se il progetto in questione non fosse stato intrapreso. I dipendenti in questione, indipendentemente dal fatto lavorano a tempo pieno o parziale per il progetto, devono essere specificatamente assegnati al progetto attraverso un documento contrattuale o una lettera di incarico firmata dal responsabile del servizio. Il documento preme a sottolineare ancora una volta come solo i costi registrati attraverso le procedure corrette di rendicontazione saranno rimborsati.

I costi di assistenza esterna sono eleggibili, oltre a quanto detto in precedenza sui costi ammissibili, se riguardano l'attuazione da parte di terzi di una parte limitata del progetto, in linea di principio limitata a 35% del budget totale, a meno che un livello più alto non sia giustificato dalla natura del progetto e di quanto necessario per la sua implementazione. La gara va fatta ogni qualvolta l'importo superi i 135.000 euro. I beneficiari che usufruiscono di assistenza esterna garantiscono che le fatture dei subappaltatori riportino un chiaro riferimento al progetto LIFE e all'ordine emesso dai beneficiari (se le fatture non riportano i riferimenti di cui sopra, un timbro con il numero del progetto sulla fattura o un

collegamento elettronico nel sistema di contabilità dei costi al progetto può servire come prova che il costo sia stato sostenuto nell'ambito del progetto), e che le fatture dei subappaltatori siano sufficientemente dettagliate da consentire l'identificazione dei singoli beni coperti dal servizio fornito, come una chiara descrizione ed il costo di ogni articolo. Se il progetto richiede l'acquisto di beni, lavori o servizi, i beneficiari devono aggiudicare l'appalto all'offerta che offre il miglior rapporto qualità-prezzo o, se del caso, all'offerta con il prezzo più basso. In tal modo, si eviteranno conflitti di interessi. L'offerta dovrà essere scritta. Ogni documentazione di supporto dev'essere conservata nell'archivio di progetto e fornita quando richiesta dalla Commissione. Come conferma a quanto detto in precedenza, non è permesso subappaltare o richiedere la fornitura di beni e servizi ad altri beneficiari o altri enti della stessa compagnia o ancora ad affiliati, poiché i costi non verrebbero considerati come ammissibili.

Relativamente ai viaggi e ai costi di sussistenza, definiti come indennità giornaliera o il pagamento diretto dei pasti, spese alberghiere, trasporto locale, ed altre spese, i costi sono eleggibili quando: rientrano nei criteri di eleggibilità già citati in precedenza, non vi è una duplicazione della spesa (questo avviene quando l'indennità giornaliera copre ad esempio i pasti, e vengono segnati sia in quella voce che in un'altra), i beneficiari dimostrano di aver usato il mezzo di trasporto più economico e sostenibile (oppure da remoto, come per una videoconferenza), il costo del chilometraggio, qualora si utilizzi l'auto, sia calcolato su base annua dividendo tutti i costi generati dal veicolo (assicurazione, carburante, manutenzione, etc.) per i km percorsi esclusivamente ai fini del progetto. Nel caso vi siano spese di viaggio di persone collegate al progetto ma il cui costo non rientra tra il costo di personale (come nel caso di volontari, relatori alle conferenze, etc.), queste devono rientrare nella categoria "other costs", oppure sotto la categoria di riferimento di queste persone, come l'external assistance se sono subappaltatori. Il beneficiario deve conservare tutti i documenti di viaggio secondo le proprie pratiche contabili (carte d'imbarco, conti di hotel, fatture, inviti, ordine del giorno, elenco delle presenze) al fine di comprovare i costi e la correlazione al progetto.

Dopo il personale, l'altra grande categoria di costo maggiore è quella relativa alle infrastrutture, ai prototipi⁹⁸, alle attrezzature e ai beni durevoli. I costi riguardanti i beni durevoli sono ammissibili quando: l'appalto è vinto dall'offerta con il miglior rapporto qualità-prezzo o, se del caso, da quella che offre il prezzo più basso, evitando qualsiasi conflitto di interessi; le norme contabili del beneficiario in questione classificano i costi come beni durevoli; questi sono inclusi nell'inventario delle spese in conto capitale del beneficiario; il tasso di ammortamento applicato è in linea con le norme contabili del beneficiario e nazionali (di cui deve essere fornita una copia alla Commissione); ogni

⁹⁸ Un prototipo è un'apparecchiatura o un'infrastruttura creata appositamente per l'implementazione del progetto e che non è mai stata commercializzata o resa disponibile come prodotto seriale. Il prototipo deve svolgere un ruolo cruciale nelle attività di dimostrazione del progetto. Qualora il prototipo o uno qualsiasi dei suoi componenti venissero utilizzati per scopi commerciali (es. venduto, affittato o utilizzato per la produzione di beni o servizi) durante il progetto, questo deve essere dichiarato. I costi di creazione del prototipo verranno quindi ammortizzati secondo le regole applicabili all'acquisto di attrezzature nuove o di seconda mano e infrastrutture. Qualsiasi reddito correlato deve essere dichiarato. Nel progetto LIFE BEWARE non ci sono prototipi.

reddito derivante dai prototipi viene dichiarato; viene considerato il tasso di utilizzo effettivo (se ha anche altri utilizzi, i costi ammortizzati vanno proporzionati rispetto al suo utilizzo per il progetto secondo la normativa di legge); non sono presenti i beni acquistati prima dell'inizio del progetto (non sono costi ammissibili); il costo di noleggio delle attrezzature non supera il costo dell'eventuale acquisto; i beni durevoli acquistati hanno applicato il logo del LIFE; non sono inclusi costi relativi al gas e all'energia elettrica, coperti dai costi indiretti; nel file di rendicontazione ogni beneficiario fa una breve relazione sul metodo di ammortamento utilizzato per calcolare i costi ammissibili per i beni durevoli. Tutti i costi relativi alle infrastrutture, anche il lavoro svolto attraverso subappalto, deve essere segnalato sotto questa voce insieme ai beni durevoli, poiché sono di piccole dimensioni⁹⁹. Il costo eleggibile, per i beni che hanno utilizzi non esclusivi al progetto, è pari quindi alla quota d'ammortamento dalla data d'acquisto alla fine del periodo coperto dal rendiconto, fino ad un totale del 25% dei costi per le infrastrutture e del 50% per i beni durevoli. Evitando qualsiasi conflitto di interessi e se garantiti i principi di trasparenza, proporzionalità, equo trattamento e non discriminazione, l'Ue non impone le proprie regole sui beneficiari non pubblici, e rispettando quanto appena detto possono continuare ad organizzare la gestione degli appalti secondo le proprie consuetudini, basta che le regole interne seguite siano brevemente descritte ed inviate alla Commissione. In ogni caso, il processo di aggiudicazione di un appalto deve essere integrato dalla documentazione completa: breve descrizione e giustificazione della procedura di selezione utilizzata con i riferimenti alle normative di riferimento ed i documenti legali; copia delle richieste delle offerte inviate dal beneficiario e di quelle ricevute dai subappaltatori (oppure dalla gara indetta); copia delle relazioni del comitato di selezione e, se rilevante, la giustificazione della scelta del contraente; copia del contratto; breve descrizione del servizio/bene offerto; approvazione del servizio/bene da parte del Project Manager; spiegazione se la fattura ha un valore diverso dalla somma contrattuale (specialmente se la prima è superiore); giustificazione per qualsiasi procedura inusuale.

I materiali di consumo e le forniture sono ammissibili quando sono direttamente assegnati al Progetto, rispettando le condizioni relative agli appalti viste in precedenza e le condizioni generali di ammissibilità. Questi devono essere in ogni caso dettagliati nel financial statement finale. Le forniture generiche da ufficio sono coperte dagli overheads. Relativamente a costi per l'acquisto, affitto a lungo termine di terreni o compensazioni per i diritti d'uso del suolo, il Progetto LIFE BEWARE non ne ha inclusi nella relazione finanziaria.

Le ultime due categorie di spesa sono gli other costs e gli overheads.

Per other costs si intendono quelli derivanti direttamente dai requisiti imposti dal Grant Agreement. Degli esempi sono i costi riguardanti: i certificati di controllo richiesti dal Grant Agreement, la diffusione e la riproduzione delle informazioni (acquisto materiale, volantini, etc.), stampe, valutazione specifica di un'azione, traduzione, oneri per garanzie finanziarie richieste dal Grant Agreement, spese bancarie dell'ente coordinatore per

⁹⁹ Come ricordato in precedenza, il Programma LIFE non accetta progetti che prevedono la realizzazione di grandi infrastrutture. Per grandi infrastrutture si intendono gli interventi superiori a 500.000 euro.

L'apertura di un conto bancario specifico al progetto, iscrizione ad eventi pubblici, convegni, fiere, organizzazione di seminari, workshop, conferenze (se l'attività non è subappaltata), indennità di viaggio e soggiorno per le persone che non rientrano nei costi del personale. Tutti questi costi devono essere supportati da documentazione aggiuntiva e disponibili per la visione.

Gli overheads, ossia i costi ammissibili indiretti, sono soggetti ad un tasso forfettario fino ad un massimo del 7% del totale dei costi diretti ammissibili dei beneficiari. Comprendono le spese generali e di ordinaria amministrazione che sono indipendenti dagli output, come l'uso dell'energia elettrica, l'ufficio ed il personale amministrativo non previsto dal progetto LIFE. I costi indiretti sono gli unici che non necessitano di documentazione contabile, non vanno giustificati in alcun modo. Qualsiasi ente che riceva una sovvenzione comunitaria non può richiedere il tasso forfettario fino alla fine del progetto.

Dopo le categorie di spesa, il documento conclude analizzando le entrate e i requisiti del sistema di accounting. Oltre al cofinanziamento da terze parti, qualsiasi reddito generato dal progetto deve essere registrato e dev'essere comunicato alla Commissione al più tardi nella relazione finanziaria conclusiva. Bisogna tenere traccia delle entrate che sono: stabilite (entrate che sono state raccolte e registrate nei conti), generate e confermate (entrate che non sono state ancora incassate ma che sono state generate o per il quale il partecipante ha un impegno o una conferma scritta) entro la data in cui viene stabilita la richiesta di pagamento del saldo della sovvenzione comunitaria. Le entrate possono essere, ad esempio, i proventi generati dalla vendita di un prodotto rappresentante il nucleo di un progetto. Un altro esempio potrebbero essere le quote addebitate a terzi per partecipare a conferenze o eventi di formazione. I beneficiari possono generare reddito, anche durante il progetto (spesso molti report finanziari vengono rimandati indietro dalla Commissione proprio perché questi redditi, avvenuti mentre il progetto è ancora in vita, non vengono registrati dai beneficiari). Inoltre, i beneficiari possono anche usare il profitto generato come ulteriore finanziamento abbinato al finanziamento comunitario. Nel caso i beneficiari realizzassero un profitto netto durante il progetto, il finanziamento dell'Ue sarà ridotto in proporzione. Questa decisione viene effettuata a livello di Partenariato. Il beneficiario interessato, quando richiesto dal Grant Agreement, deve provvedere a fornire una garanzia finanziaria da parte di una banca o da un istituto finanziario riconosciuto stabilito in uno degli Stati membri dell'Ue.

I “*must-have*” relativi al sistema di accounting e le relazioni finanziarie sono infine:

- Il certificato sui rendiconti finanziari e sui conti. Questo può venir richiesto dal Grant Agreement per ogni beneficiario ed affiliato, questo viene richiesto se l'importo cumulativo dei pagamenti che il beneficiario richiede come rimborso dei costi effettivi sia pari o superiore a 325.000 euro, oppure se l'importo della sovvenzione indicato nel bilancio stimato come rimborso dei costi effettivi per quel beneficiario e le sue entità affiliate è pari o superiore a 750.000 euro. Questo certificato va approvato da un revisore dei conti autorizzato ed indipendente designato dal beneficiario coordinatore o associato. Il certificato, il cui costo dovrà essere dichiarato dal beneficiario che ha sostenuto il costo dell'audit, deve quindi dimostrare senza ambiguità che i costi dichiarati nella relazione finanziaria finale siano reali, accuratamente

registrati ed ammissibili in accordo con il Grant Agreement. Per ragioni pratiche, può essere emessa separatamente da un altro revisore una relazione di audit per un singolo beneficiario associato, purché il revisore del beneficiario coordinatore includa ogni singolo audit separato nelle conclusioni della relazione di audit principale. I revisori interni degli enti pubblici e degli enti aziendali possono essere considerati indipendenti e possono fornire la relazione di audit richiesta se il revisore è certificato, indipendente e non sotto il diretto controllo della persona che sottoscrive la richiesta di pagamento e il rendiconto finanziario. In questi casi, i costi del revisore interno possono essere riportati sotto la voce personale a condizione che vengano compilati i timesheets. Per evitare ritardi nella presentazione dei certificati, i beneficiari dovrebbero selezionare il revisore esterno molto prima della scadenza del financial report.

- Schema di pagamento: la sovvenzione viene versata in più rate, come stabilito dal Grant Agreement. A seconda del tipo di progetto possono esserci fino a tre pre-finanziamenti, oltre al pagamento intermedio e il saldo finale. La richiesta di pagamenti e pre-finanziamenti deve avvenire in conformità al Grant Agreement ed al programma di rendicontazione stabilito.
- Modelli per i report: per recepire tutti i modelli da utilizzare per una corretta rendicontazione ed una documentazione precisa, i beneficiari possono trovare una “cassetta degli attrezzi” sul sito del programma LIFE.
- Eventuali cambiamenti al Grant Agreement¹⁰⁰: gli emendamenti non devono avere lo scopo né l'effetto di modificare il Grant Agreement in maniera tale da compromettere la decisione di concedere la sovvenzione. Ogni cambiamento deve avvenire sotto richiesta scritta, per contratto o tramite semplice lettera. Solo le modifiche sostanziali tuttavia richiedono un emendamento formale dell'accordo e vengono accettate solo nel caso siano adeguatamente giustificate e controfirmate sia dalla Commissione che dal beneficiario coordinatore. Possono essere approvate altre modifiche non sostanziali tramite semplice scambio di email o tramite l'approvazione di una relazione intermedia. Alcuni esempi di modifiche sostanziali, quindi richiedenti una formalità, sono: cambi significativi alla natura delle azioni o degli output, cambio dello stato legale di uno dei beneficiari, cambio alla struttura del partenariato di progetto, cambi alla durata del progetto, spostamenti superiori al 20% del budget previsionale tra due o più voci di spesa o tra i partner del progetto. Se la modifica riguarda la cessazione della partecipazione di un beneficiario, questo è invitato a presentare al beneficiario coordinatore il suo contributo alla relazione finale (documenti tecnici, finanziari e giustificativi) fino al momento della firma della modifica. La mancata presentazione di una relazione finale di un beneficiario ritirato può implicare che gli eventuali costi di tale beneficiario siano considerati pari a zero dalla Commissione se non viene fornita alcuna prova dell'espletamento dei

¹⁰⁰ La Commissione sottolinea come ogni richiesta di modifica sia un processo che richiede tempo e porti ad oneri amministrativi, quindi per ogni modifica o correzione di informazioni sarebbe preferibile assicurarsi della correttezza e discuterne con la Commissione prima della firma del Grant Agreement, in modo che questo possa essere modificato prima e non in corso di implementazione del progetto. Inoltre, vi è il rischio che il pagamento venga sospeso in caso di richiesta di modifica fino a che questa non venga approvata o rigettata.

suoi compiti. Sono considerate modifiche minori quelle non sostanziali e al contenuto di azioni o risultati finali che migliorano la qualità e/o la quantità dei risultati raggiunti dalle azioni previste, dagli interventi e/o dai target, senza modificarne la natura o influenzare il loro rapporto costi-benefici complessivo. Il beneficiario coordinatore deve sempre informare la Commissione di queste modifiche, che possono essere accettate tramite semplice email (da allegare alla documentazione di progetto). L'accettazione riguarda anche l'ammissibilità dei costi relativi delle modifiche, ma per essere certi dell'ammissibilità di questi, i costi individuali sostenuti non esplicitamente previsti dal budget possono essere discussi con il monitor esterno per chiarire le regole applicabili e, se ritenuto opportuno, richiederne l'autorizzazione da parte della Commissione.

- Relazioni tra i beneficiari: è necessario firmare accordi di partenariato tra il beneficiario coordinatore ed ogni beneficiario associato (un modello di accordo è presente sulla pagina web del LIFE). Questi accordi dovrebbero stabilire quando e come i beneficiari associati presentano le proprie relazioni di progetto al beneficiario coordinatore, comprese quelle finanziarie. Le Linee-guida suggeriscono che la presentazione delle relazioni avvenga almeno ogni trimestre, per assicurare un'adeguata gestione finanziaria. Gli accordi dovrebbero anche precisare gli obblighi dei beneficiari associati in materia di controlli.
- Trasferimenti di budget: gli spostamenti di bilancio possono avvenire nei termini della flessibilità menzionata nel Grant Agreement (questi sono trasferimenti tra i beneficiari o tra categorie di spesa fino ad un limite del 20% dei costi ammissibili complessivi) purchè le attività siano svolte secondo il progetto, e devono essere inclusi nel financial statement finale da parte dell'ente coordinatore. Per uno spostamento del budget per coprire costi di subappalto inizialmente non previsti dal budget è necessaria una approvazione da parte della Commissione.

Le Linee guida terminano con il piano dei pagamenti, riportato e tradotto nella Tabella 28.

Tabella 28: Piano dei pagamenti dei progetti LIFE

	Primo pre-finanziamento (che può essere soggetto alla ricevuta di garanzia finanziaria)	Ulteriori pre-finanziamenti	Pagamento finale
Nessuna relazione intermedia	70%	0%	Al massimo 30%
Prima relazione intermedia	30%	40%	Al massimo 30%
Seconda relazione intermedia	30%	20% ciascuna relazione	Al massimo 30%

Fonte: Linee-guida finanziarie ed amministrative del LIFE, allegato X al Grant Agreement

In casi eccezionali, la percentuale di pre-finanziamento può essere ridotta se il beneficiario coordinatore non supera la verifica della fattibilità finanziaria. Il LIFE BEWARE corrisponde al secondo rigo, cioè ha una sola relazione intermedia. Il beneficiario coordinatore trasferirà il denaro ai beneficiari associati entro un mese dal ricevimento da parte della Commissione della rata. Il beneficiario coordinatore e i beneficiari associati concordano sul fatto che tutti i pagamenti siano considerati come pagamenti di prefinanziamento fino all'approvazione da parte della Commissione delle relazioni tecniche e finanziarie conclusive e al trasferimento del pagamento finale al beneficiario coordinatore. Il beneficiario coordinatore trasferirà la quota del pagamento finale ai beneficiari associati dopo che la Commissione avrà effettuato il pagamento finale. Il beneficiario coordinatore può recuperare gli importi indebitamente versati ai beneficiari associati. Qualora il contributo finale approvato dalla Commissione per un beneficiario risulti inferiore agli importi precedentemente pagati, questo deve rimborsare la differenza entro un mese a seguito di richiesta scritta del beneficiario coordinatore.

Sui pagamenti, come sugli interventi tecnici, la Commissione può controllare ogni beneficiario in qualsiasi momento durante il periodo di attuazione del progetto e fino a cinque anni dopo il versamento finale del contributo comunitario. I beneficiari si impegnano a consentire al personale della Commissione un accesso adeguato ai loro siti o edifici all'interno dei quali viene realizzato il progetto e a tutti i documenti relativi alla gestione tecnica e finanziaria dell'operazione, in modo che la Commissione possa accedere alla documentazione necessaria per verificare l'ammissibilità dei costi sostenuti dai partecipanti al progetto garantendo la riservatezza dei dati. La Commissione può anche verificare l'impiego da parte dei beneficiari del contributo finanziario erogato, e su questo impiego anche la Corte dei Conti e l'Ufficio europeo per la lotta antifrode possono effettuare dei controlli. Sugli esiti della verifica viene inviata una relazione al beneficiario coordinatore, che può fare delle osservazioni entro un mese dal ricevimento. Sulla base degli esiti e delle osservazioni, la Commissione adotta tutte le misure che ritiene necessarie, come in extremis l'emissione di un ordine di recupero per quanto riguarda tutto o parte dei pagamenti effettuati.

Ogni beneficiario è quindi direttamente responsabile nei confronti del beneficiario coordinatore per una corretta attuazione dei propri impegni ed un corretto adempimento agli obblighi del contratto, e deve informarlo tempestivamente sul verificarsi di possibili inconvenienti e ritardi. Se il beneficiario risulta inadempiente anche dopo una intimazione a provvedere entro un ragionevole periodo di tempo da parte del coordinatore, allora quest'ultimo deve informare la Commissione per ricevere assistenza per la risoluzione del problema. La Commissione può decidere di escludere il beneficiario inadempiente dal progetto, in comune accordo con il coordinatore. Una volta modificato l'accordo di partenariato, il beneficiario escluso dovrà rimborsare il coordinatore dei fondi comunitari percepiti relativi al progetto. Nel caso l'inadempienza riguardi la rendicontazione e l'ammissibilità delle spese, il coordinatore può sospendere il rimborso delle spese dichiarate dal beneficiario associato, e nel caso la sospensione diventi permanente e venga effettuata la riduzione del contributo comunitario, la riduzione va a gravare esclusivamente sul beneficiario associato, che dovrà rimborsare al beneficiario coordinatore il contributo comunitario con gli interessi.

L'Accordo di Partenariato avrà una risoluzione anticipata qualora un beneficiario associato:

- non riesca a soddisfare un sostanziale obbligo a lui in carico secondo quanto disposto nel Grant Agreement;
- abbia dovuto sospendere le proprie azioni in seguito al verificarsi di circostanze eccezionali o in caso di eventi di forza maggiore;
- venga dichiarato fallito, liquidato o sia oggetto di procedimenti analoghi;
- abbia volutamente reso false dichiarazioni o incomplete attestazioni ai fini dell'ottenimento del contributo finanziario comunitario;
- abbia compiuto, intenzionalmente o con scarsa diligenza, irregolarità sostanziali nell'esecuzione del contratto, comportando eventuali perdite per il bilancio dell'Unione;
- commetta frode, corruzione o altra attività illecita a scapito degli interessi finanziari comunitari;
- sia ritenuto colpevole di un illecito attinente alla sua condotta professionale con sentenza passata in giudicato o si sia reso colpevole di gravi violazioni dei doveri professionali;
- risulti evidente che, come conseguenza della scarsa rilevanza delle sue azioni, il progetto non raggiungerà gli obiettivi prestabiliti;
- sia ritenuto responsabile per irregolarità sostanziali nello sviluppo del progetto.

In questi casi il beneficiario coordinatore, insieme con gli altri beneficiari associati, studierà una soluzione unanime per superare le difficoltà. Il beneficiario coordinatore informerà la Commissione sul verificarsi della situazione e seguirà le istruzioni da essa fornite. La cessazione dell'accordo può comportare la restituzione totale o parziale degli importi già versati. La risoluzione del presente accordo per irregolarità finanziarie non pregiudica l'applicazione di altre misure amministrative o sanzioni che possono essere imposte ai sensi delle vigenti norme europee. Nel caso di mancato accordo bonario, è affidata al Tribunale di Vicenza la competenza esclusiva a risolvere ogni controversia tra le parti.

Come si può certamente notare, la rendicontazione risulta quindi una fase non meno importante dell'implementazione del progetto. La seconda infatti comporta il raggiungimento degli obiettivi a beneficio della comunità intera, ma è la rendicontazione ciò che permette ai partner di vedere finanziato il progetto e di ricevere i finanziamenti. Se la rendicontazione di un progetto non viene eseguita in maniera perfetta, ai partner vengono tagliate delle spese importanti, che non andranno ad incidere sul progetto concluso (a meno che non vengano già sospesi dei finanziamenti in occasione della visita di metà progetto), ma sulla sua replicabilità in altri contesti, sul suo proseguo e sui costi degli enti privati e pubblici, ed essendo somme ingenti (si è visto come il progetto sia finanziato al 60% dalla Commissione) possono comportare un grave danno per gli enti o la comunità, nel caso questi siano pubblici.

5.4 La visita del Monitor e le criticità vissute

Sulla base dei documenti del programma LIFE e del Grant Agreement, i partner hanno quindi provveduto ad una dettagliata rendicontazione anche grazie il sostegno tecnico di una società privata. L'affidamento a questa società è dovuto alla sua specializzazione nei progetti europei, utile per i soci partner che non hanno le adeguate competenze per rispondere ad eventuali dubbi sorti in fase di rendicontazione. Vi è da sottolineare come la rendicontazione sia tutta destinata ad essere corretta ed aggiornata entro il termine ultimo del progetto, il 30 settembre 2022, poiché solo questa risulterà come rendicontazione davvero ufficiale del progetto. Le visite dei Monitor e la rendicontazione intermedia, nonostante quest'ultima possa comportare la sospensione di alcuni pagamenti, servono ad aiutare i partner in vista della rendicontazione finale. Le visite dei Monitor possono avvenire in ogni momento durante il corso del progetto e fino a cinque anni successivi al versamento del saldo finale da parte della Commissione, quindi i documenti in originale devono restare nell'archivio di contabilità del progetto per un periodo pari o superiore di tempo. Si è visto come ogni singolo beneficiario abbia una responsabilità individuale nei confronti della Commissione, che effettua quindi controlli sui singoli partner, ed hanno l'onere di dimostrare la correttezza delle spese esposte. Il ruolo del partner coordinatore si avvale anche di una responsabilità di controllo dei sistemi di rendicontazione dei singoli partner, perché nel caso vengano tagliati dei costi per un partner, questo avrà ricadute su tutti i partner, che dovranno accollarsi le spese del beneficiario in questione. La visita del Monitor concerne sia la rendicontazione, sia la parte tecnica, che di solito viene integrata da una visita degli interventi realizzati.

Una prima visita ai partner è stata eseguita il 13-14 Febbraio 2019, a circa sei mesi dall'avvio del progetto. A quella data, i principali output raggiunti sono: l'avvio degli strumenti partecipativi, il Kick-off meeting a Bruxelles e a Santorso, la presentazione del progetto al territorio, la progettazione dei NWRMs e dei Suds, il monitoraggio socioeconomico e ambientale prima degli interventi, la creazione del sito web, ed ovviamente il project management. Dalla visita è emerso come: il progetto stia procedendo come previsto per il raggiungimento degli obiettivi, sia stata messa in atto una struttura di gestione efficace, sia iniziato il coinvolgimento partecipativo di altri comuni e siano state definite le principali attività di divulgazione e sensibilizzazione della popolazione. A livello tecnico sono stati eseguiti i rilievi dei siti d'intervento, in base alle quali sono state trovate soluzioni differenti da quelle previste inizialmente, è stata quindi inviata una giustificazione accurata della modifica entro il 30 settembre 2019, data della prima relazione, insieme agli Accordi di Partenariato firmati. A seguito di ogni visita del monitor, questo segnala le questioni tecniche e finanziarie che dovranno essere affrontate per una migliore implementazione e rendicontazione del progetto. Le issues sorte dopo la prima visita di monitoraggio sono:

- Documenti formali: se un documento di relazione è in italiano, si deve produrre un riassunto delle conclusioni in inglese;
- Impatti: nella relazione del settembre 2019 si chiedono chiarimenti o soluzioni relative alla replicabilità del progetto: le normative di regolamentazione e le soluzioni di policy possono essere adattate in altri contesti idrogeologici italiani? Si possono identificare stakeholder più specifici a livello nazionale per replicare il progetto, dif-

fondere le linee guida strategiche e allargare la comunità aderente al Patto dei Sindaci? A livello internazionale, in quali altri paesi possono essere replicate le attività del progetto?

- Aspetti tecnici: nei documenti inviati, sono state segnalate ore diverse per le attività di formazione, quindi si chiede di ufficializzare le ore previste. Visto che è cominciato il monitoraggio socioeconomico analizzando i danni fatti dagli eventi passati di alluvioni, si raccomanda di includere anche quelle del 2010 e 2012, poichè hanno fatto gravi danni al territorio provinciale e regionale.
- Aspetti relativi alla rendicontazione: si chiede ad ogni beneficiario di inserire nella prossima relazione il printout aggiornato dei sistemi contabili utilizzati per registrare i costi sostenuti relativi al progetto; di informare i fornitori ed i subappaltatori che in ogni fattura, comprese quelle elettroniche, deve essere inserito il codice di progetto; di correggere alcuni errori di battitura presenti nei timesheet (ad esempio aggiornando il mese a cui si fa riferimento) o inserire dati obbligatori (come l'impiego full-time o part-time di un lavoratore e il numero di ore lavorate in decimali e non sessantesimi); di giustificare per ogni impiegato i tassi di costo maggiori rispetto a quanto indicato nei documenti di progetto; di riformulare il costo annuo del personale escludendo i bonus, gli incentivi e i regimi pensionistici individuali, poiché questi non sono previsti tra le spese ammissibili (come le assicurazioni di malattia)¹⁰¹; di fornire al Comune di Santorso, quale ente coordinatore, il regolamento interno di viaggio e, se non disponibile, un documento contenente la descrizione delle procedure abituali messe in atto relative ai viaggi.

Sulla base di questi aspetti sottolineati e in vista della prossima visita del monitor, i partner hanno deciso di sottoporsi ad una simulazione di visita di monitoraggio insieme alla società a cui hanno fatto riferimento per il supporto. Sono stati quindi visti i printout dei capitoli di entrata e di uscita con i valori monetarizzati correttamente ed i regolamenti missioni/viaggi in linea con i contenuti e le prassi degli enti. Dopodichè si è aperto il financial statement per analizzare le categorie di spesa e ripetere alcune regole, come quella del 2%, valida solo per la rendicontazione di fine progetto. Dopodichè si è selezionato per ogni beneficiario alcune voci all'interno di ogni categoria di spesa, similmente alla maniera utilizzata dal monitor. Nella documentazione analizzata nella simulazione, sono state riscontrate delle incomprensioni sui documenti da inserire (ad esempio, vi erano documenti con appunti a fini interni non utili e non richiesti dal monitor) e degli elementi mancanti o incorretti, come alcune firme, il calcolo delle ore, l'assegnazione di personale del progetto o l'autorizzazione di una missione. Viene ribadito che in ogni bene vi debba essere riferimento al progetto e come ogni pagamento debba essere registrato in maniera elettronica, e quindi non devono essere eseguiti pagamenti in contanti. Infine, viene

¹⁰¹ Alcune maggiorazioni facenti parte dei costi legali e registrate nei conti dei beneficiari come costi del personale soggetto a imposte e oneri sociali potrebbero essere considerate costi ammissibili. Le condizioni dell'ammissibilità sono che questi costi non vengano applicati ai progetti Ue, non siano collegati alla performance, che siano una pratica abituale dell'ente, che non siano in contrasto con le condizioni di mercato di lavoratori con la stessa qualifica. Per richiedere l'ammissibilità di queste maggiorazioni, ogni beneficiario dovrà includere nella relazione di metà progetto una descrizione completa del metodo di calcolo delle retribuzioni lorde e dei regimi pensionistici e, se necessario, allegare tutti i documenti giustificativi.

sottolineato un maggior chiarimento del percorso logico all'interno del sistema di rendicontazione che verrà presentato al monitor (ad esempio, è meglio raggruppare alcune determinate o fatture non per ordine cronologico ma per voce di spesa, azione o intervento). Inoltre, alcuni elementi mancanti o rilevati in ritardo sono dovuti alla situazione da Covid-19, che ha spostato la data della visita di monitoraggio dal 24-25 marzo 2020 al 30 giugno: ad esempio, è possibile giustificare come le firme dei responsabili dei timesheets, che di regola devono avvenire entro 15 giorni dalla fine del mese di cui fanno riferimento, avvenga due mesi dopo a causa dell'impossibilità di lavorare in presenza. Difatti, le sedi degli enti sono state chiuse da circa metà marzo a inizio maggio, ed i dipendenti hanno lavorato via smart working.

Così si arriva alla visita del monitor del 30 giugno 2020. Il programma inizialmente previsto per la visita di marzo, spostata a causa della situazione epidemiologica in tutta Europa, era diviso in due giorni: il primo di verifica della sessione amministrativa/finanziaria e della sessione tecnica analizzando azione per azione, il secondo consisteva nella visita ai siti di intervento realizzati a Santorso e Marano Vicentino. Essendo la visita del 30 giugno fatta in videoconferenza, la visita ai siti di intervento è stata realizzata in maniera digitale attraverso le foto ed i video che i partner hanno preparato nei giorni precedenti, e discussa durante la sessione tecnica. Per ottimizzare i tempi, 15 o 20 giorni prima il monitor ha richiesto la documentazione utile alla visita di monitoraggio. Questi documenti sono:

- La risposta alla lettera dell'EASME¹⁰² che chiedeva una replica alle issues sorte dopo la prima visita di monitoraggio del Febbraio 2019. Questa deve essere in inglese.
- Il financial statement consolidato e singolo per ogni beneficiario.
- I printout degli accounting systems di ciascun beneficiario.
- Tutti i derivables previsti entro la data della visita. Secondo il programma questi sono:
 - a) C1: kit di informazione per l'azione C1.2;
 - b) C3: la progettazione esecutiva del bacino di ritenzione;
 - c) C4: i progetti degli interventi;
 - d) C6: lista dei membri della CoI;
 - e) D3: report sugli indicatori di performance minimi;
 - f) D4: la relazione sul monitoraggio precedente gli interventi;
 - g) E1: il materiale promozionale del progetto;
 - h) E2: il fumetto.

In aggiunta, il monitor ha inviato ai partner una checklist utile per facilitare la sessione amministrativa e finanziaria. Ogni partner era tenuto a compilarla ed inviarla all'ente coordinatore, il quale le doveva inoltrare entro il 15 giugno al monitor.

Tabella 29: Checklist ai fini del monitoraggio

¹⁰² L'EASME è l'Agenzia esecutiva per la competitività e l'innovazione dell'Unione europea. Questa è stata istituita dalla Commissione europea per garantire l'efficienza dei fondi comunitari nei settori dell'ambiente, l'energia, i trasporti, la competitività e l'innovazione.

Principi generali di accounting	Come vengono archiviati i documenti di supporto alle spese (in formato cartaceo, cloud, etc.)? Quanto spesso i partner inviano questi documenti e i financial statement aggiornati al coordinatore, e sono completi?	I financial statement, sia quello consolidato che quelli individuali, sono da inviare entro il 15 giugno al monitor, in modo che possa analizzarli e consigliare miglorie durante la visita.
Costi di personale	Ogni beneficiario dovrà spiegare che sistema usa per il calcolo delle ore totali e di quelle dedicate al progetto.	Durante la visita verranno controllati i timesheets, e dove non previsti verrà richiesta una copia del contratto e/o l'assegnazione al progetto.
	Ogni beneficiario dovrà mostrare come viene calcolato il costo totale annuale per il personale ed elencare gli elementi che ne compongono il calcolo. Ai fini della dimostrazione, ogni beneficiario dovrà produrre un documento scritto.	
	Per i beneficiari pubblici, tutto il personale assegnato al progetto è elencato nelle relative lettere?	Durante la visita verranno richieste le lettere di assegnazione al progetto.
	Vi è dello staff che non riceve uno stipendio "adeguato" da parte del beneficiario? ¹⁰³	
	Nel caso un membro dello staff con un costo orario significativamente elevato rispetto a quanto previsto, deve essere predisposta una adeguata giustificazione durante la visita.	
	Si indichi il nome del personale assegnato con i vari ruoli detenuti all'interno del progetto come indicato nel Grant Agreement.	
Viaggi/missioni	Ogni beneficiario dovrà fornire una breve descrizione scritta delle regole interne di rimborso dei costi di viaggio e di sussistenza.	Qualora disponibile, i partner devono allegare al coordinatore e al monitor una copia del regolamento interno.
Subappaltatori	Ogni beneficiario dovrà fornire una breve descrizione scritta delle regole interne di appalto sia per i fornitori che per i consulenti (vi sono delle soglie o dei massimali?).	Durante la visita verrà verificato se le entrate avranno i riferimenti al progetto. Ogni partner dovrà inviare al coordinatore e al monitor una copia del regolamento interno degli appalti se esistente e verranno controllati degli acquisti per verificare che tali regole vengano seguite.

Fonte: Comune di Santorso

Le due sessioni hanno occupato circa 9 ore, da 4 ore ciascuna più un'ora di visita virtuale agli interventi. La sessione amministrativa e finanziaria ha riguardato l'analisi e la discussione dei seguenti punti:

¹⁰³ Ad esempio, un caso può essere un tecnico di un ente pubblico che viene assegnato in prestito ad un altro ente per un tot. di ore mensili, e quindi viene pagato da entrambi gli enti in cui lavora in base alle ore effettuate.

- Verifica del flusso di documentazione fra beneficiari associati e beneficiario coordinatore. Tutta la documentazione non deve essere prodotta da ciascun beneficiario ma deve essere già a disposizione del beneficiario coordinatore e consultabile durante la visita, anche tramite cloud.
- Verifica del sistema di gestione amministrativo finanziario per ogni beneficiario. Conferma del sistema di rendicontazione adottato per il progetto. È necessario fornire il codice dedicati alla rendicontazione del progetto per ogni singolo beneficiario e una stampa recente di un estratto degli stessi da cui risulti una o più transazioni effettuate sul numero di riferimento del progetto.
- Organigramma delle responsabilità del progetto in generale e dei singoli beneficiari, questo è anche per verificare che non ci siano cambiamenti nella struttura del partenariato.
- Presentazione dello stato delle spese di progetto aggiornato sulla base dei dati inseriti nei Financial Statements. A tale proposito verranno segnalati i possibili errori comuni (beneficiario per beneficiario) che emergono dall'analisi preliminare. Pertanto, verrà effettuata una verifica delle modalità di compilazione del file di rendicontazione dei costi, beneficiario per beneficiario.
- Stato IVA dei beneficiari ed eventuale documentazione di supporto.
- Compilazione dei timesheets (verifica e selezione dei timesheets per ogni beneficiario) e verifica del costo orario/giornaliero a confronto con quanto previsto.
- Verifica dei costi di viaggio e sistema di rimborso. Descrizione della procedura/regolamento di richiesta/approvazione e rimborso dei viaggi.
- Verifica dei costi di assistenza esterna, infrastrutture, attrezzature e other costs e delle procedure di selezione delle aziende e dei professionisti esterni, per ogni beneficiario.
- Verifica sistema ammortamento dei beni durevoli.
- Verifica delle risposte alle domande della prima visita di monitoraggio.
- Dubbi, varie ed eventuali.

La sessione tecnica, la cui esposizione avviene in modo autonomo da parte dei partner, comprende:

- Illustrazione avanzamento tecnico del progetto, azione per azione. Illustrazione dei deliverables inviati prima della visita e milestones raggiunte. Possibili problemi, ritardi, autorizzazioni. In questo caso questo punto comprende anche la visita virtuale ai siti.
- Verifica attività di comunicazione e disseminazione: stato di allestimento dei prodotti obbligatori (pannelli, volantini, etc), stato di aggiornamento del sito web.
- Stato del networking (aggiornamento completo e azioni specifiche).
- Progressi fatti verso target specifici (indicatori di performances).
- Implicazioni di Policy: panoramica sulle possibilità di aggiornamento e miglioramento delle politiche ambientali (locali, nazionali, e se del caso, europee) inerenti al progetto; panoramica sulle potenzialità di replica e sui piani/azioni che i partner

hanno in merito la continuazione delle realizzazioni progettuali in chiave sostenibile dopo la fine del finanziamento europeo e le azioni effettive già messe in atto.

- Breve analisi delle azioni future imminenti.
- Verifica delle risposte alle domande della prima visita di monitoraggio.
- Varie ed eventuali.

Dunque alle 9.00 del 30 Giugno 2020 è iniziata la visita del Monitor, analizzando la parte finanziaria. Questa si è concentrata principalmente nella visione dei costi e dei relativi giustificativi secondo alcune criticità analizzate dal monitor dal materiale fornito precedentemente oppure, per ogni partner, la scelta casuale di alcune voci all'interno di ogni categoria di spesa: personale, viaggi/missioni, assistenza esterna, infrastrutture, attrezzature, beni durevoli, altri costi. Spesso questa scelta è stata fatta in base al costo più alto previsto. Dopo la analisi degli errori comuni che avvengono durante la rendicontazione (come la mancanza nei timesheets della firma del responsabile d'area o l'indicazione nei financial report che il periodo di questi è il 30/06/2022, data di conclusione del progetto, invece che quella prevista solo dalla visita, cioè il 30/04/2020¹⁰⁴), la valutazione dei vari sistemi di rendicontazione adottati dai vari partner è proceduta speditamente e senza molti intoppi. Il Monitor ha suggerito, sia per uso interno che verso la Commissione, di produrre maggiori file che potessero chiarire delle circostanze che possano creare confusione o dubbi nel momento della revisione finale. Uno di questi può essere il superamento di budget annuale dedicato alla squadra operaia dei partner, facilmente giustificato dal fatto che gli interventi non vengono fatti tutti gli anni ma solo nei primi mesi di progetto, e la spesa annuale dedicata alla squadra operaia negli ultimi anni di progetto è pari a zero, recuperando il budget in eccesso speso in precedenza. La giustificazione permette di porre in evidenza il collegamento diretto con il budget. Alcune osservazioni fatte sono: il fatto di indicare nei costi di viaggio solo le persone assegnate al progetto, per altre persone le spese vanno indicate in other costs; dimostrare sempre di aver fatto una ricerca di mercato prima di un affidamento e che la scelta è stata fatta senza conflitto di interessi (documentato con l'apposito modulo) e secondo il rapporto qualità/prezzo; fornire la versione in inglese di ogni documento da inviare alla Commissione; che la cifra di 1720 per le ore del calcolo del costo del personale viene utilizzata solo se il personale lavora full time al progetto o solo per 2 giorni al mese (definito nel contratto) o una percentuale definita di tempo, se invece il personale dedica un tempo non definito e quindi variabile al progetto, questa cifra deve essere calcolata (per l'ultimo anno di progetto, che risulta incompleto poiché finisce a giugno, si possono usare i costi orari dell'anno prima).

Relativamente ai costi degli interventi, per ogni intervento sono stati chiesti: i preventivi e tutti i documenti relativi alla gara (anche delle ditte partecipanti ma non risultate vincitrici) o alla procedura di selezione nel caso di incarichi di lavoro autonomo, la determina di affidamento dei lavori, il contratto, il mandato ed il mandato IVA con i riferimenti al progetto, la quietanza e la quietanza IVA, la liquidazione della spesa. Per quanto riguarda i giustificativi delle spese del personale, quelli richiesti sono stati: le determine di assegnazione al progetto, il contratto, la busta paga, i cedolini, le timbrature presenti nei cartellini, i timesheets, il dettaglio del calcolo del costo orario dei dipendenti, il mandato

¹⁰⁴ La rendicontazione si limita normalmente a 2-3 mesi precedenti la visita.

degli stipendi e dei contributi previdenziali, la quietanza e la quietanza IVA.

Ai vari partner è stato poi chiesto anche di evidenziare le funzionalità del loro modello di timesheet, essendo questo non obbligatoriamente conforme a quello del programma LIFE, mostrando come risponda ai requisiti richiesti.

Figura 57: Modello di Timesheet usato dal Comune di Santorso

Timesheet for reporting staff costs *															
Name of Beneficiary											Comune di Santorso				
Name of staff member															
Is staff member employed Full-time or Part-time															
Calendar Month															
Calendar Year															
The time recording system covers 100% of working time, so the hours dedicated to other projects and/or ordinary activities also appear.															
Total Daily Working Hours							LIFE - BEWARE project					Other projects	In case of absence, indicate one of the reason codes below		
Day	from hh:mm	to hh:mm	from hh:mm	to hh:mm	from hh:mm	to hh:mm	Total	Hours worked on the BEWARE project LIFE 17 GIC/IT/000 091	Action ...	Action ...	Action ...	Action ...		Action ...	Other activities
01	Mon						0,00							0,00	
02	Tue						0,00							0,00	
03	Wen						0,00							0,00	
04	Thu						0,00							0,00	
05	Fri						0,00							0,00	
06	Sat						0,00							0,00	
07	Sun						0,00							0,00	
08	Mon						0,00							0,00	
09	Tue						0,00							0,00	
10	Wen						0,00							0,00	
11	Thu						0,00							0,00	
12	Fri						0,00							0,00	
13	Sat						0,00							0,00	
14	Sun						0,00							0,00	
15	Mon						0,00							0,00	
16	Tue						0,00							0,00	
17	Wen						0,00							0,00	
18	Thu						0,00							0,00	
19	Fri						0,00							0,00	
20	Sat						0,00							0,00	
21	Sun						0,00							0,00	
22	Mon						0,00							0,00	
23	Tue						0,00							0,00	
24	Wen						0,00							0,00	
25	Thu						0,00							0,00	
26	Fri						0,00							0,00	
27	Sat						0,00							0,00	
28	Sun						0,00							0,00	
29	Mon						0,00							0,00	
30	Tue						0,00							0,00	
31	Wen						0,00							0,00	
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Summary for this month											Absences				
Hours worked on project LIFE BEWARE											0,00		Weekend	WE	
Hours worked on project GATE (Interreg Italy-Austria)													Sick leave	SL	
Hours worked on project 3* (e.g. LIFE project 2)													Public holidays	PH	
Hours worked on project 4* (e.g. other external funded project)													Annual holidays	AH	
Hours worked on project 5* (e.g. internal project)													Other absence	OA	
Other activities											0,00				
Total hours (including overtime)											0,00				
Date and signature of staff member													Date, name and signature of line manager/super		
Explanation for late submission													Explanation for late validation		

Fonte: Comune di Santorso

La verifica delle voci di spesa è stata fatta in base all'ammontare indicato dal Financial Statement individuale per ogni partner.

Figura 58: Modello di Financial Statement individuale

Statement of EXPENDITURES		Total costs with non-recoverable VAT (in €)	Total ELIGIBLE costs with non-recoverable VAT (in €)	Statement of INCOME (to cover the total cost)	€	% of eligible costs
PERSONNEL		0,00	0,00	Requested Union contribution	0,00	0%
Additional salary costs		0,00	0,00	Beneficiary's own contribution	0,00	0%
Non-additional salary costs		0,00	0,00	Co-financer's contribution	0,00	
TRAVEL		0,00	0,00	Direct income of the project	0,00	
EXTERNAL ASSISTANCE		0,00	0,00			
Durable goods - INFRASTRUCTURE		0,00	0,00			
Durable goods - EQUIPMENT		0,00	0,00			
Durable goods - PROTOTYPES		0,00	0,00			
LAND PURCHASE/LEASE/ONE-OFF COMPENSATION		0,00	0,00			
CONSUMABLES		0,00	0,00			
OTHER direct costs		0,00	0,00			
OVERHEADS		0,00	0,00			
TOTAL		0,00	0,00	TOTAL	0,00	

Exchange rate option used to convert national currency into EURO:	Not applicable (all costs in EURO)
Given that the option "1st day after the end of reporting period" is selected, please encode the exchange rate:	

We certify that the information contained in this payment request is full, reliable and true. We also certify that the costs incurred can be considered eligible in accordance with the grant agreement and that:

- the above costs correspond to the resources employed for the work under the agreement and that those resources were necessary for the work,
- the costs were incurred and fall within the definition of eligible costs,
- where necessary, authorisations have been obtained from the EASME, and
- all the documents supporting the eligible costs reported above, including the time records are available for the purposes of audit by the EASME and its authorised representatives or the Court of Auditors and reflect the costs actually incurred.

Name of the Person(s) Authorised to sign this Financial Statement	Date and signature

Explanations	
Exchange rate options	<p>Date when costs incurred = the monthly accounting rate established by the Commission applicable on the day when the cost was incurred.</p> <p>1st day after the end of reporting period = the monthly accounting rate established by the Commission applicable on the first working day of the month following the period covered by the financial statement concerned</p> <p>Rates are published on the Commission website: http://ec.europa.eu/budget/contracts_grants/info_contracts/infoeuro/infoeuro_en.cfm</p>

Fonte: Comune di Santorso

Dopo l'analisi dei sistemi di rendicontazione, delle varie voci di spesa per ogni partner e dei singoli financial report, il monitor ha verificato i documenti relativi al partenariato. Non sono stati rilevati cambiamenti all'interno della struttura del partenariato. Il Comune di Santorso, quale beneficiario coordinatore, ha esposto l'organigramma del partenariato in cui sono presenti i referenti del progetto ed i responsabili della rendicontazione per ogni partner. Relativamente ai rapporti beneficiario-coordinatore riguardo il cloud, non vi è stato nulla da segnalare se non in positivo. Come ultimo documento, e più importante, il Comune di Santorso ha presentato e descritto le varie voci del financial report consolidato. Questo include: la richiesta di pagamento corrispondente al secondo prefinanziamento¹⁰⁵

¹⁰⁵ Questa è avvenuta con la giustificazione "I certify on my honour that the information contained in this payment request is full, reliable and true. I also certify that the costs incurred can be considered eligible in accordance with the applicable rules and that this request for payment is substantiated by adequate supporting documents that

che deve avvenire presso il conto bancario aperto a nome dell'ente coordinatore, le istruzioni ricevute dalla Commissione per la compilazione del report, i fogli di lavoro riassuntivi per ogni partner dei costi per categoria di spesa, delle entrate del progetto (cioè il contributo comunitario e del singolo partner, non essendoci entrate dirette relative al progetto) e del prefinanziamento (con la data di trasferimento).

Figura 59: Financial report consolidato

Statement of EXPENDITURES		Total ELIGIBLE costs with non-recoverable VAT (in €)	Statement of INCOME (to cover the total cost)	€	% of eligible costs
PERSONNEL		533.339,62	Requested Union contribution	432.634,04	60%
TRAVEL		3.980,95	Beneficiary's own contribution	372.709,33	51%
EXTERNAL ASSISTANCE		46.620,92	Co-financer's contribution	2.912,00	0%
Durable goods - INFRASTRUCTURE		6.711,39	Direct income of the project	0,00	0%
Durable goods - EQUIPMENT		3.528,69			
Durable goods - PROTOTYPES		0,00			
LAND PURCHASE/LEASE/ONE-OFF COMPENSATION		0,00			
CONSUMABLES		58.574,51			
OTHER direct costs		23.615,11			
OVERHEADS		47.344,29			
TOTAL ELIGIBLE costs		723.715,48			
TOTAL COSTS with non-recoverable VAT (in €)		808.255,37	TOTAL INCOME	808.255,37	

We certify that the information contained in this payment request is full, reliable and true. We also certify that the costs incurred can be considered eligible in accordance with the grant agreement and that:

- the above costs correspond to the resources employed for the work under the agreement and that those resources were necessary for the work,
- the costs were incurred and fall within the definition of eligible costs,
- where necessary, authorisations have been obtained from the EASME, and
- all the documents supporting the eligible costs reported above, including the time records are available for the purposes of audit by the EASME and its authorised representatives or the Court of Auditors and reflect the costs actually incurred.

Name of the Person(s) Authorised to sign this Financial Statement	Date and signature
Name Surname, Head of the financial sector	22nd June 2020

Fonte: Comune di Santorso

In conclusione, sono state viste le risposte alle domande della prima visita di monitoraggio, ed il Monitor ha risposto ad alcuni dubbi di rendicontazione che i partner sanno di potersi trovare nel prossimo futuro, soprattutto a causa dell'emergere della pandemia da Covid-19 che ha colpito tutto il continente e specialmente l'Italia.

Nel pomeriggio invece è stata intrapresa la sessione tecnica, che ha visto come parte principale l'analisi delle varie azioni, lo stato del programma cronologico delle varie azioni e delle infrastrutture sospese a causa della pandemia, le principali implicazioni di policy ed uno sguardo alle previsioni future, in un momento in cui l'unica attività che poteva proseguire era la rendicontazione.

can be checked' a nome del rappresentante legale del beneficiario coordinatore.

Tabella 30: Lista delle azioni del progetto BEWARE

Azioni di implementazione
C1 Strumenti partecipativi per comunità resilienti
C2 Strategia dei Sindaci dell'Altovicentino e nuovi regolamenti edilizi
C3 Misure per la ritenzione naturale dell'acqua (NWRMs) per l'adattamento climatico nelle zone agricole di pianura
C4 Sistema di drenaggio urbano sostenibile per l'adattamento climatico nelle aree urbane
C5 Coinvolgimento degli agricoltori per una corretta gestione dell'acqua nelle aree agricole
C6 Replicabilità, trasferibilità e formazione
Monitorare l'impatto delle azioni del progetto
D1 Monitorare i flussi d'acqua e gli impatti climatici
D2 Monitoraggio dell'ambiente (fauna e habitat)
D3 Applicazione degli indicatori di performance del programma LIFE
D4 Valutazione dell'impatto socio-economico che tenga conto dell'efficacia idrologica degli interventi
Comunicazione e divulgazione dei risultati
E1 Comunicazione al pubblico generico e agli stakeholders
E2 Centro permanente per le comunità resilienti
E3 Comunicazione e divulgazione dei risultati e delle buone pratiche
E4 Divulgazione multi-livello dei risultati principali
Project Management
F1 Project Management da parte del Comune di Santorso

Fonte: Comune di Santorso

L'azione C1, relativa al coinvolgimento della cittadinanza, ha avuto un forte progresso, essendo state fatte tutte le 10 conferenze previste dalla assegna "Goccia a goccia" entro gennaio 2020 ed essendo state tutte molto partecipate. Si è stimata la partecipazione di circa 1000 persone tra escursioni nei boschi, visite alle zone industriali per mostrare gli effetti della cementificazione, formazioni e dibattiti indirizzati ai temi relativi il cambiamento climatico, la prevenzione del rischio idraulico e le NWRMs. Come previsto dal cronoprogramma, è stato attivato uno sportello informativo gratuito rivolto ai cittadini per rispondere ad ogni quesito riguardante la tutela e conservazione delle risorse idriche, e nello specifico relativo alle NWRMs (per conoscere anche quali interventi siano a misura di privato), mettendo a disposizione un esperto del Tesaf. Il gruppo d'acquisto è ancora in fase di progettazione.

Figura 60: Le conferenze della Rassegna “Goccia a goccia”

CALENDARIO 2019

Goccia a goccia
miglioriamo la sicurezza del territorio

Primo ciclo di eventi pubblici
Settembre 2019 - Gennaio 2020
Ingresso libero

17/9, 18/9, 19/9
"Emergenza meteo a Santorso: problema di tutti, quali soluzioni?"
Ore 20.30, Santorso
Zona campagna Martedì 17 settembre
Agriturismo da Mto, Santorso
Zona Lesina e centro Mercoledì 18 settembre
Caso del Cicolino, Santorso
Zona Timoschia Giovedì 19 settembre
Scuole primarie S. G. Resto, Santorso

Anche a Santorso sono chiari i segnali del clima che cambia. Per affrontare le situazioni più critiche è necessario conoscere meglio il territorio nel quale abitiamo: le sue valli, i corsi d'acqua e i prati, per capire quali sono i punti più vulnerabili, in ciascuna zona - con l'adesione ai Lavori pubblici, **Renzo Pizzale** e il geometra **Fabio Sotero** - saranno discusse le criticità locali e spiegata cosa sta facendo l'amministrazione comunale e come una comunità può cooperare per un territorio resiliente.

18/9
"Come il bosco ci protegge: escursione al Tretto reguardo Fasquea"
Ore 9.00, ritrovo alla Fabrice Saccardo, Schio
Accompagnati da **Elio Sartori** della cooperativa Ecologia di Santorso, da **Paola Vigliani** e **Davide Golinelli** di Veneto Agricoltura e dall'associazione "Restar" per la salvaguardia del Tretto, scopriamo i molti modi in cui il bosco contribuisce a difenderci la pianura. Il percorso è gratuito con alcuni abilitanti del Tretto.
Ritorno previsto per il primo pomeriggio. In caso di pioggia l'escursione sarà rimandata al sabato successivo, 12 Ottobre.

MAR 9/O
"Il clima che ci cambia: gli effetti di un pianeta malato sul nostro territorio"
Ore 20.30, auditorium, Marina Vicentina
Una conferenza del meteorologo vicentino **Marco Rabito** per capire la realtà del cambiamento climatico: le loro diverse manifestazioni e gli effetti sul territorio. Con un focus dedicato ad alluvioni e allagamenti, e dei consigli sulle buone pratiche da adottare.

MAR 10/O
"Quando la misura è colma: il caso dell'alluvione di Vicenza"
Ore 20.30, auditorium, Marina Vicentina
A nove anni dall'alluvione vicentina dell'autunno 2010, un confronto su come è stata affrontata l'emergenza, quali sono state le criticità incontrate e le iniziative intraprese. Con **Luca Palati** della Protezione Civile di Vicenza e una testimonianza di **Enrico Zampieri**, soprante di Cologno.

MER 16/O
"Tenere alla natura per città più sicure: il verde urbano come strumento di resilienza"
Ore 20.30, scuola media G. B. Cipani, Santorso
I docenti **Lucia Bertolini** e **Paolo Senese** del dipartimento FISAF dell'Università degli Studi di Padova presentano i sistemi per la gestione sostenibile delle acque di pioggia in ambiente urbano (giardini piovanti, tetti verdi, bacini di biofiltrazione) e gli strumenti per la progettazione del verde in città resilienti. Con un intervento di "accoglienza poetica" dell'artista **Lorenzo Zambon**, "Teatro e natura".

MAR 27/O
"Le bombe d'acqua sulla zona industriale di Schio e Santorso: dalle decisioni di ieri ai problemi di oggi"
Ore 9.30, zona industriale Schio - Santorso
Vaghe Stelle, progetto di ricerca territoriale "fatta con i piedi", ed **Enio Sartori**, scrittore, poeta e insegnante, ci incoraggeranno in un percorso di riflessione critica sulla cementificazione, insieme ad esperti del settore (in via di definizione) capiremo quali sono le conseguenze attuali delle scelte fatte in passato e quali i nuovi appricci sostenibili per il futuro.
Ritorno previsto per il primo pomeriggio. In caso di pioggia l'escursione sarà rimandata al sabato successivo, 12 Ottobre.

MAR 27/O
"Emergenza meteo a Marone: problema di tutti, quali soluzioni?"
Ore 20.30, auditorium, Marina Vicentina
Come succede quando piove? Con il sindaco **Marco Garavito**, **Alessandra Cavada**, assessore ai Lavori Pubblici, l'assessore all'Urbanistica **Francesco Luca** e **Daniela Goldi**, responsabile dei Servizi Tecnici del Comune, capiremo quali sono i punti più vulnerabili e i rischi prevedibili, e non Cosa sta facendo l'amministrazione comunale e come una comunità può cooperare per un territorio resiliente.

VEN 13/O
"Antropocene e ferie dell'uomo sul nostro pianeta: cure ancora possibili o strada senza uscita?"
(RISERVATO ALLE SCUOLE) Ore 9.00, cinema Pasubio, Schio
L'attuale epoca geologica viene chiamata "antropocene" per sottolineare l'influenza dell'azione umana sull'ambiente terrestre. Con i professori del dipartimento FISAF dell'Università degli Studi di Padova, **Paolo Faralli** (docente di idraulica agraria) che imporrà un giudizio, **Tommaso Anselmi** (ecologia forestale) in veste di accusa e **Maria Pizzoloni** (edilizia rurale e assetto forestale) quale difesa - verrà messo in scena un "processo" sulle responsabilità dell'uomo.
"La terra è cinema. Possibile proiettare il documentario "Antropocene. L'esplosione" (2018), aperto al pubblico con biglietto.

VEN 17/O
"L'aria che tira: il caso del ciclone Vaia"
Ore 20.30, scuola media G. B. Cipani, Santorso
A un anno dal ciclone Vaia che si è abbattuto sul Triveneto nell'ottobre 2018, la guida naturalistica e consulente ambientale **Anna Tella** racconta quali sono stati i danni sull'ecosistema e sull'economia e in che modo le comunità hanno affrontato questo evento drammatico. Con la testimonianza di un abitante della zona.

Fonte: Comune di Santorso

Tra le azioni del recente futuro si è parlato della Scuola dei Beni Comuni, che difatti si è svolta nell'autunno del 2020 e che ha visto la partecipazione di relatori che hanno evidenziato la normativa attualmente vigente sul tema dei beni comuni ed alcune good practices di gestione dell'acqua e del consumo di suolo.

Relativamente all'azione C2, questa vedrà gli output realizzarsi solo nel 2022. Tuttavia il processo partecipativo tra i sindaci dei Comuni dell'Altovicentino per creare una strategia è già cominciato. In ciò, le attività dell'azione C1 hanno già creato dei contenuti che possono essere alla base per questo processo partecipativo dei primi cittadini. I Comuni coinvolti sono quelli dell'IPA (Intesa Programmatica d'Area) Altovicentino, a cui si affiancheranno molto probabilmente quelli della Valle dell'Agno. Il piano di azione intercomunale sulla prevenzione e resilienza idraulica sarà l'output finale del processo partecipativo. A disposizione del processo si sono messi 6 esperti (ingegneri, architetti, agronomi) creando un "adaptation team" per la custodia di questo piano e la governance di strumenti di contrasto al cambiamento climatico. Il fatto che siano volontari e del territorio porta un valore aggiunto alla loro presenza. Oltre al piano verranno create anche delle linee guida per la creazione di una strategia locale di prevenzione e contrasto al cambiamento climatico. Riguardo ai regolamenti edilizi, sono già stati forniti tutti i materiali ai vari Comuni dell'area affinché possano aggiornare il proprio regolamento sulla base dell'esperienza di BEWARE. Si sta pensando di costruire dei regolamenti edilizi non solo comunali ma anche omogenei in tutta l'area (circa 14 Comuni). I numeri previsti dal progetto verranno raggiunti ben prima del 2022, ed anzi saranno più di quanto previsti, ed una volta raggiunta questa dimensione locale si sta pensando di espanderla per cerchi concentrici a livello provinciale, regionale e poi nazionale, anche grazie alla disponibilità di alcuni membri della Comunità di Interesse a farsi promotori del progetto in altre aree del paese.

Il microbacino di ritenzione previsto dall'azione C3 è stato completato in un'area agricola nel Comune di Schio in località Giavenale. Il bacino, dalla capacità di circa 2.000 metri cubi,

ha le seguenti funzioni: invaso negli eventi piovosi eccezionali con successivo rilascio graduale delle acque nel reticolo idrografico minore; aumento delle biodiversità in un'area di interesse turistico (agritour); riserva idrica a scopi irrigui in un territorio fortemente vocato a coltivazioni orticole e frutteto. Il volume risulta inferiore a quanto previsto (2.500 metri cubi) a causa di limiti legali sui perimetri dei confini del terreno. Dopo le indagini ambientali fatte dal Comune di Marano, è stato realizzato nell'estate 2019 con un primo tracciamento e perimetrazione dell'area di scavo, lo scavo di circa 4.000 metri cubi di terreno (riutilizzato), realizzazione dell'opera poi sigillata da una geomembrana non tossica per assicurare la presenza di acqua in tutti i periodi dell'anno (utilizzabile dai contadini nei periodi di siccità) e sistemazione ambientale da parte del Consorzio di Bonifica. Veneto agricoltura si è poi occupato della piantumazione e si occuperà entro fine 2020 di installare le webcam e i pannelli informativi per le attività di divulgazione previste. Nella primavera 2020 vi sono stati degli eventi piovosi che hanno già dimostrato la sua funzione prevenendo i disagi che sarebbero arrivati nel territorio del Comune di Marano Vicentino dal torrente Leogra con il quale il bacino è in collegamento. Si è anche dimostrato come il controllo del livello dell'acqua venga efficacemente regolato in maniera parzialmente automatica da sbarramenti e sponde. Inoltre sono stati già evidenziati effetti positivi sulla fauna, come dimostra la presenza di specie animali¹⁰⁶.

Figura 61: Laghetto creato dal bacino in località Giavenale



Fonte: Consorzio di Bonifica Alta Pianura Veneta

L'azione C4, composta da sei interventi, ha come obiettivi la disseminazione e la riduzione del rischio idraulico. Come si può vedere dal cronoprogramma, questa è l'azione che deve concludersi anni prima della fine del progetto (entro la fine del 2019), come l'azione C3 che deve concludersi entro il 2020. Perciò tale azione è difatti conclusa, eccetto per alcuni dettagli come la piantumazione di specie vegetali (il monitoraggio è compreso nelle azioni

¹⁰⁶ <https://www.venetoagricoltura.org/2020/10/news/giavenale-schio-vi-un-laghetto-per-contrastare-i-cambiamenti-climatici-e-non-solo/>

D). Nel dettaglio, il primo intervento serve per raccogliere l'acqua che proviene dal parcheggio della Piazza della Libertà presso il Comune di Santorso.

Figura 62: Giardino sottodrenante, intervento numero 1



Fonte: Comune di Santorso

L'intervento numero due alla Collina del Grumo è stato reso più difficoltoso a causa della scoperta di reperti archeologici. I lavori sono stati rallentati a causa di questo ritrovamento e la Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Verona, Rovigo e Vicenza ha comunicato all'Amministrazione di Santorso la necessità che l'esecuzione dei lavori continui con la presenza di assistenza archeologica, data in affidamento ad un'azienda esterna. A seguito della relazione archeologica, si è dovuto spostare il sito della vasca di raccolta dell'acqua di qualche metro più a nord. Dopo un'ulteriore rimodulazione della vasca ed il posizionamento della geomembrana impermeabile per tutelare un livello di terreno antropizzato, è stato ultimato l'intervento, che diversamente dall'intervento numero 3 non va a creare dei bacini, eccetto che in eventi particolarmente piovosi. La trincea drenante ha permesso alle case adiacenti alla Collina del Grumo di essere salvaguardate dall'acqua che defluiva dalla Collina.

Figura 63: Progettazione della Trincea drenante nella Collina del Grumo, intervento n. 2



Fonte: Comune di Santorso

Figura 64: Sito della vasca di raccolta dell'acqua, intervento numero due



Fonte: Elaborazione propria

Il terzo intervento ha previsto la realizzazione di tre bacini a cascata all'interno di una grande vasca di contenimento, creando un sito disponibile ad attività didattiche per spiegare come funziona il riempimento automatico di questi bacini: un bacino infatti è quasi sempre vuoto per raccogliere l'acqua defluita dagli eventi eccezionali, riempiendosi automaticamente quando gli altri due bacini raggiungono un determinato livello d'acqua. Inoltre il sito sarà disponibile ai cittadini come oasi, essendo prevista la piantumazione di piante acquatiche, alberi e strutture ricreative. Quindi il sito, oltre ad accumulare fino a 900 metri cubi d'acqua per immagazzinare il deflusso d'acqua riducendo il rischio di alluvione a valle, aggiunge anche valore immobiliare e ricreativo al quartiere.

Figura 65: Bacini a cascata presso Via Volti a Santorso, intervento numero tre



Fonte: Elaborazione propria

L'intervento numero 4 ha previsto l'installazione di due barili per la raccolta dell'acqua piovana da circa un chilolitro ciascuno presso due abitazioni a Santorso e due pozzi per infiltrare l'acqua e proteggere l'area residenziale. I pozzi sono sotterranei e non visibili. I cittadini delle case una volta coinvolte hanno detto che il problema delle infiltrazioni d'acqua è stato risolto grazie agli interventi.

Presso il cimitero di Santorso sono stati predisposti, come nell'intervento uno, due giardini pluviali ed una pavimentazione porosa con trincea sottodrenante, che insieme vanno a formare l'intervento numero cinque. Sia come estensione dell'area sia come ridotta area sulla quale si può intervenire in proporzione al totale, questo è stato l'intervento che è stato di maggior successo vista la sfida presente. Difatti il parcheggio del cimitero era fortemente allagato anche in presenza di deboli precipitazioni.

Figura 66: Stato della strada adiacente al cimitero durante un evento piovoso



Fonte: Comune di Santorso

Figure 67-68: a sinistra si può vedere come l'acqua arrivi proprio al parcheggio del cimitero durante le giornate piovose, a destra una porzione dell'intervento 4 eseguito.



Fonte: Comune di Santorso

L'ultimo intervento dell'azione C4 si è svolto invece nel Comune di Marano, concretizzandosi in un'area di ritenzione, un giardino pluviale, una fascia alberata e diversi altri piccoli interventi (Suds) per proteggere dagli allagamenti la scuola elementare e nello specifico le aule sotterranee. Questo ha un grande effetto sui ragazzi, che possono vedere l'effetto dei lavori e l'intervento delle amministrazioni.

L'azione C5 prevede il coinvolgimento degli agricoltori della zona in sessioni formative. Alla data della visita di monitoraggio ne sono già state fatte due raggiungendo 100 partecipanti, e si sta costruendo la rete degli esperti per creare un comitato di formazione e consulenza verso gli agricoltori, nello specifico relativamente ad alcuni interventi compresi dal programma LIFE in vari progetti. Agli agricoltori è stato spiegato l'effetto di una incuria dell'acqua sui terreni agricoli e sui danni che possono essere risparmiati attraverso gli interventi. Poi è stato analizzato il Programma di Sviluppo Rurale regionale, rilevando un particolare interesse per il riuso delle acque reflue¹⁰⁷. Tra le azioni in programmazione entro la fine dell'anno spicca una conferenza con tutti gli agricoltori per riportare i risultati di alcuni tavoli di concertazione, fatti con le tre Associazioni di Categoria legate al mondo dell'agricoltura (Coldiretti, CIA, Confagricoltura), ad un documento da presentare alla Regione Veneto.

L'azione C6, incentrata sullo sviluppo di una Comunità di Interesse, ha visto crearsi e svilupparsi la lista dei membri a tale Comunità (sono arrivati alla cifra di 92 da 10 Stati membri diversi alla data del 31/03/2021) e la Firma di diversi Memorandum of Understanding. Inoltre sono stati inviati tre sondaggi per analizzare i loro bisogni, problemi, competenze e interesse sul tema. Sono stati predisposti anche dei Cooperation Agreement per quegli stakeholder che vogliono avere un ruolo più attivo con il progetto. I webinar sono previsti per il 2021, come il modulo di formazione comunitario. Si è svolto il corso "Comunità resilienti al rischio idrogeologico" presso il Master in Governance delle reti di sviluppo locale dell'Università di Padova. Il Monitor ha richiesto una relazione sugli articoli scientifici pubblicati dal Tesaf, che quindi è stata inviata pochi giorni dopo la visita

¹⁰⁷ <https://www.ecovicentino.it/schio/santorso/mitigare-il-clima-gestire-lacqua-produrre-reddito-con-gli-alberi-si-puo/>

di monitoraggio.

Con le azioni D si apre il tema del monitoraggio, e l'azione D1 riguarda sia l'aspetto quantitativo (cioè il livello e la pressione) che qualitativo (la composizione chimica) dell'acqua. Per l'analisi degli interventi in C3 e in C4 sono stati acquistati due pluviometri, 7 trasduttori di pressione e 3 stramazzi che sono stati tarati appositamente. Durante la visita sono stati mostrati i risultati delle analisi.

L'azione D2 riguarda il monitoraggio faunistico e floristico, sono state fatte delle analisi sia ex-ante che ex-post grazie ad alcune webcam. Per il monitoraggio sono state usate tecniche utilizzate nel progetto LIFE AQUA, il cui capofila era la Provincia di Vicenza, ed altre tecniche innovative. Infatti i partner hanno deciso di sperimentare diverse tecniche per valutare la più efficiente e fare attività di comunicazione relativamente anche a questo aspetto tecnico. Il Monitor ha sottolineato come sia interessante utilizzare tecniche di altri progetti LIFE, anche per dimostrare il valore aggiunto di altri progetti, ma ha avvisato come queste decisioni vadano comunicate alla Commissione ed al Comitato che gestisce il Programma LIFE. Sono stati già fatti una decina di rilievi sia floristici che faunistici. Sono stati rilevati, ad esempio, 34 specie diverse di animali, tra cui molti volatili anche rari, su cui è stata fatta una relazione.

Relativamente all'azione D3, il Monitor ha preso la parola per presentare alcune osservazioni da parte del Project Advisor (la figura a cui i vari monitor fanno riferimento, insieme al Project Financial Advisor). Il Project Advisor ha richiesto che da alcune azioni di comunicazione non fossero calcolati gli impatti che avranno luogo in altri Stati membri, concentrandosi esclusivamente sul territorio nazionale oppure limitandosi solo ai territori dove viene implementato il progetto (quindi ai Comuni che firmano il Memorandum d'Intesa, nonostante può essere che altri Comuni entrino nella rete in futuro). Inoltre è stato chiesto che alcuni indicatori varino in base al tipo di superficie (chilometri quadrati per aree residenziali, ettari per boschi e terreni agricoli). Un partner ha onestamente segnalato un errore di calcolo durante la proposal, e questo verrà corretto. Su queste modifiche richieste dal Project Advisor bisogna fare una nota nel quale si chiarisca il ragionamento fatto e quali azioni si vogliono intraprendere per correggere i calcoli. Infine sono stati dati aggiornamenti al Monitor sulla conduzione di sondaggi ex-ante sugli interventi e sulle attività di divulgazione, e come questi verranno confrontati con quelli ex-post nel prossimo futuro.

L'azione D4 riguarda il monitoraggio e la valutazione dell'impatto socio-economico degli interventi. Questa valutazione è stata fatta ex-ante ed è stata inviata al monitor nei giorni precedenti la visita. La valutazione eseguita nel 2019 non comprendeva gli eventi piovosi eccezionali registrati nell'estate di quell'anno, quindi questi dati sono stati integrati per perfezionare i costi dovuti ai danni subiti dagli abitanti. I costi sostenuti nello scorso decennio per riparare i danni sono risultati per i territori dei due Comuni interessati dal progetto di circa 1.300.000 euro, considerando sia le azioni da parte delle amministrazioni che da parte privata. La Commissione, dopo la prima visita di monitoraggio del 2019, ha richiesto che i danni oggetto in analisi fossero quelli dal 2010 in poi, ed i partner ne hanno tenuto conto. Tale richiesta è avvenuta visto la grande alluvione che ha colpito la provincia di Vicenza nel 2010. Gli interventi quindi non possono che avere effetto benefico sui

cittadini, vista la grande spesa sostenuta nel decennio appena trascorso, ma bisognerà aspettare altri eventi metereologici per valutarne il risparmio ottenuto.

L'azione E1, che apre alle azioni E relative alla comunicazione e alla divulgazione, ha come target il pubblico generico e si compone di numerosi strumenti per promuovere il programma LIFE, il Progetto LIFE BEWARE, la sicurezza idraulica e diffonderne i suoi impatti sul territorio.

Tabella 31: Gli strumenti che mirano a raggiungere l'obiettivo dell'azione E1

	ACTION	DESCRIPTION	PARTNERS INVOLVED	TIMELINE (Deadline)
E1.1	Press office and external relations	Each co-applicant will be in charge of covering its own territory - ALDA will coordinate the action (See link)	All partners - ALDA Coordinate	The whole duration of the project
E1.2	Newsletters	1 Quarterly newsletter will be created (EN + IT)	ALDA	Each three months Min. Subscribers: 500
E1.3	Project corporate image	Logo + layout for the outputs (docs, presentations, etc.)	COMSAN	TBD
E1.4	Project Website	Website containing all infos about the project, useful docs, info about events, etc.	COMSAN	Website online: February 2019
E1.5	Social Network	The project partners will be used their social media in order to provide visibility to the project	All partners	The whole duration of the project
E1.6	Promotional Video	Promotional video of 5 minutes will be developed	COMMAR	TBD
E1.7	Promotional Materials	1 leaflet, 3 brochures, information kit, 5 banners, blocnotes, public events flyers and posters, business cards	COMSAN (+ Translation ALDA)	March 2019
E1.8	Signboards	20 Signboards 100x140 cm (EN + IT) in each area covered by the project with QR code	COMSAN (+ Translation ALDA)	First instalment: June 2019
E1.9	The Layman's Report	1000 copies in IT + EN - results of the project	COMSAN (+ Translation ALDA)	June 2021
E1.10	National policy makers involvement	Agreement will be proposed at the Italian Ministry of Environment and ANCI association		

Fonte: Alda

I deliverables e le milestones raggiunte alla data della visita di monitoraggio sono: il materiale promozionale del progetto, il logo, il sito web che è stato analizzato in corso della visita ed è stato visto da almeno 2000 utenti con una media di 5 pagine visitate per utente, il primo pannello installato, la prima visita guidata alle classi scolastiche (anticipata di un anno rispetto alla scadenza), le newsletters trimestrali sia in inglese che in italiano che hanno raggiunto 677 lettori, la presenza sui social network (Facebook e Twitter per un totale di 500 followers), il video promozionale del progetto¹⁰⁸. Inoltre, il progetto è stato ripreso in molti media locali¹⁰⁹. Dunque questa azione sta andando molto più spedita e sta raggiungendo obiettivi molto superiori a quanto previsto. Restano altri output da raggiungere nei prossimi due anni di progetto.

L'azione E2, riguardante le azioni di comunicazione educativa e professionale, ha visto come deliverable principale il fumetto per le scuole nonostante la sua scadenza fosse 6 mesi dopo e l'installazione di un dispositivo didattico sulle funzioni e prestazioni di un tetto verde estensivo presso la Casa del Custode a Santorso. Quest'ultimo permette agli studenti e ai visitatori di valutare con i propri occhi le diverse prestazioni in termini di gestione dell'acqua di pioggia fornite da un tetto tradizionale in tegole e da un tetto verde. I due tetti sono dotati di un impianto di irrigazione per simulare un evento piovoso e di un raccogliatore d'acqua, mostrando quindi come vi sia una differente quantità d'acqua

¹⁰⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=Kfj7WWDZ-Sg>

¹⁰⁹ <https://www.lifebeware.eu/beware-nei-media/>

trattenuta dai due tetti e un differente rilascio dell'acqua (l'acqua utilizzata per la dimostrazione viene poi riutilizzata). Anche l'help desk è già in stato operativo, come si è già visto trattando dell'azione C1. Tuttavia sono presenti alcuni ritardi riguardanti il videogame, il cartone animato relativo alle tematiche di progetto, in maniera di scaglionare i prodotti per i bambini (riflessione che tuttavia doveva essere svolta precedentemente in fase di costruzione del cronoprogramma), ed il tour di restauro idrico, quest'ultimo a causa degli effetti del coronavirus.

Al contrario dell'azione C3 e C4, l'azione E3 è l'unica che parte dopo la metà cronologica di progetto. Difatti il suo inizio è previsto nella seconda metà del 2020 dal cronoprogramma, dunque tale azione non dovrebbe essere compresa nella visita di monitoraggio in questione. Tuttavia, si è già svolta una prima formazione per gli esperti tecnici su nove stabilite, poiché il materiale era già stato preparato per il Master dell'Università di Padova.

L'azione E4 infine, nonostante i suoi derivables (la guida pratica, la visita di studio e lo scambio di buone pratiche, l'evento finale a Santorso e quello internazionale a Bruxelles, la partecipazione ad un Ted-X, una lista dei progetti contattati durante il networking) siano tutti previsti per il 2021 o il 2022, si è riusciti a far entrare BEWARE ed un primo caso studio all'interno della Piattaforma di Adattamento Climatico (Climate-Adapt Platform). La European Climate Adaptation Platform Climate-ADAPT è la piattaforma attraverso la quale la Commissione Europea e l'Agenzia Europea per l'Ambiente collaborano. La piattaforma punta a supportare i territori europei nell'adattamento al cambiamento climatico attraverso l'accessibilità e lo scambio dei dati. Tramite questa piattaforma si possono ricercare quindi i progetti per tematiche, nazionalità, indicatori, strumenti, reti, etc. Far parte di questa rete aumenta la visibilità del progetto e l'interoperabilità con altri progetti LIFE, e non solo, da parte dei vari stakeholders o futuri membri della Comunità di Interesse.

L'ultima azione, F1, in realtà non è stata analizzata nel dettaglio dal Monitor, poiché questa risulta valutata dal coordinamento interno che i partner si sono dati tra di loro, dall'equilibrio e squilibrio della rendicontazione individuale da parte dei partner, dal ritardo delle azioni, dal fatto che vi siano o meno modifiche progettuali e dall'andamento della visita. In ogni caso, alcune osservazioni sono state riservate a uno scambio privato tra il Monitor ed il Project Manager.

Insieme all'avanzamento tecnico delle varie azioni, sono state visti per ogni azione gli interventi futuri imminenti, i progressi fatti verso target specifici, i dubbi emersi dalla prima visita di monitoraggio a cui i partner hanno dato risposta e, relativamente alle azioni E, lo stato di aggiornamento del sito web e delle attività di disseminazione/comunicazione. Infine, la visita del Monitor si è conclusa analizzando le azioni che i partner intendono portare avanti dopo la fine del finanziamento europeo, le azioni già in atto per garantire una sostenibilità progettuale e lo stato del networking tra i vari progetti LIFE: sono stati contattati/coINVOLTI in attività online 15 progetti LIFE, si è deciso di dedicare uno spazio nelle newsletter alla diffusione di altri progetti LIFE (3 per newsletter), sono state identificate e contattate 23 entità pubbliche europee per la creazione di sinergie ai fini della replicabilità delle azioni del Progetto, tra aprile e maggio 2020 sono stati realizzati 33

incontri bilaterali con stakeholders pubblici e privati e organizzazioni della società civile. A sua volta il progetto BEWARE è stato menzionato nel sito della Commissione Europea con altri progetti LIFE relativi alla tematica del suolo (<https://ec.europa.eu/easme/en/news/when-floods-strike-life-there-help>). Con la richiesta del Monitor di inviare le presentazioni esposte, è terminata la sessione tecnica e la visita di monitoraggio.

Giunti alla conclusione della seconda visita di monitoraggio, si possono evidenziare alcune criticità e riflessioni vissute dal progetto LIFE BEWARE, che tuttavia possono essere considerate valide per la gran parte dei fondi diretti ed indiretti. Queste possono essere raggruppate sotto alcuni settori:

-) La rendicontazione: come si è potuto vedere nel paragrafo 5.3, questa è una fase complessa e complicata. Per eseguirla al meglio, è necessario conoscere dettagliatamente le regole comunitarie, nazionali, locali, pubbliche o comunque le regole relative alla propria natura come ente, tutte contemporaneamente. Mentre i quadri pubblici nazionali e comunitario si stanno avvicinando negli anni, è la grande differenziazione esistente tra i vari programmi l'elemento che più scoraggia i partner, specialmente gli enti locali più piccoli, a partecipare a più progetti contemporaneamente. La credenza che all'interno della macrocategoria "fondi europei" le regole siano uguali indipendentemente dal settore, dall'importo e dalla provenienza delle risorse porta i partner a commettere errori, in particolare quegli enti il cui personale e struttura fa più difficoltà ad adattarsi ai cambiamenti.

A ciò si complica il fatto che, per i propri bilanci interni, gli enti seguono ulteriori abitudini diverse nella rendicontazione, spesso diverse anche tra gli stessi partner nonostante abbiano la stessa natura. Difatti, nella rendicontazione del progetto i responsabili della rendicontazione del Comune di Santorso e Marano si sono spesso incontrati per confrontarsi su come affrontare alcune difficoltà, e più di una volta hanno dovuto affrontare il tema con soluzioni diverse a causa dei diversi sistemi di rendicontazione esistenti per il bilancio comunale. In ciò, le competenze e la bravura del responsabile finanziario dell'ente sono spesso l'ago della bilancia nel far quadrare e predisporre un buon rendiconto. In questa visione, il responsabile della rendicontazione dell'ente capofila si trova a svolgere un ruolo spesso di "secondo project manager" all'interno del partenariato per quanto riguarda gli aspetti finanziari, dovendo dialogare con i vari responsabili finanziari dei partner.

Se si hanno delle difficoltà, oppure se non si conosce dettagliatamente il programma, è pratica non insolita per gli enti capofila, specialmente gli enti più piccoli farsi aiutare da una società esterne per quanto riguarda la rendicontazione ed il controllo interno dei vari financial report e non solo (difatti alcune società aiutano i partner anche nella fase narrativa del progetto, cioè lo sviluppo di report in cui si dettagliano i progressi fatti in determinati periodi di tempo).

Per concludere, vi è anche una difficoltà ulteriore a livello comunitario: gli stessi monitor e Project Advisor della Commissione possono interpretare in maniera diversa alcuni dettagli relativi alla rendicontazione. Ogni monitor ha inevitabilmente alcune preferenze sul sistema

in cui possa essere scritta la parte narrativa in cui si aggiorna sullo stato dell'arte del progetto, sulla maniera in cui venga eseguita la rendicontazione, l'accettazione delle prassi di collaborazione tra i partner e il capofila in un'ottica di autonomia¹¹⁰, e così via. Tali distinzioni si giocano all'interno delle piccole sfaccettature lasciate aperte dalla flessibilità esistente, che non creano eccessivi danni, ma per chi ha già partecipato a bandi dello stesso Programma, ad esempio il LIFE, si possono notare dei discostamenti tra i vari modi di rendicontare. È prassi comune che all'interno di un progetto vi sia lo stesso monitor in tutte le visite di monitoraggio, ma se questo dovesse cambiare, ci si troverebbe a dover cambiare alcuni modi di rendicontare. È bene tuttavia precisare che le regole generali indicate nel paragrafo 5.3 sono fisse (possono cambiare nel corso degli anni), e le preferenze dei vari funzionari degli organi comunitari riguardano più il modo in cui viene esposta la rendicontazione che il materiale da rendicontare. Nonostante ciò le ambiguità che sorgono non sono poche, e anche le persone possono fare la differenza.

-) La preparazione: trasportando quanto appena detto su un altro livello, si è evinto come non sia facile seguire bene un fondo europeo. Sono necessarie competenze specifiche in tutti i settori, dalla rendicontazione alle competenze tecniche relative al progetto (in questo caso il contesto della ritenzione idrica), dalla diplomazia necessaria per far convergere le esigenze e le posizioni dei partner al saper effettivamente costruire il progetto. Partendo da quest'ultimo, si capisce come senza un project manager (od un responsabile competente interno all'ente capofila che sappia come muoversi) un progetto non possa avere futuro perché, tolto il fatto che probabilmente non verrebbe neanche accolto dall'Autorità di Gestione a causa della qualità non elevata della proposal (e spesso vi è molta competizione tra i soggetti proponenti), la gestione verrebbe lasciata a sé stessa tra i vari partner e l'ente capofila non sarebbe capace di coordinare i partner. Sono sempre più rari i casi in cui il coordinamento da parte del capofila è di scarso valore, ma nei pochi progetti in cui questo avviene, di solito il progetto non arriva a compimento e fallisce, principalmente a causa di una cattiva rendicontazione o al non raggiungimento delle milestones. Un buon project manager sa costruire una buona bozza di progetto sulla base di un'attenta comprensione delle necessità di un territorio relativamente alle quali identifica gli obiettivi, i fattori di innovazione, le possibilità riguardanti la replicabilità e la costruzione del partenariato, identificando i partner adeguati. Infine, il project manager competente sa circondarsi di persone che conoscono bene la problematica perseguita dal progetto, ed insieme a queste trova le soluzioni e gli interventi da svolgere, analizzandoli fin nei minimi dettagli. Con gli esperti inoltre si muove già come se fosse sicuro al 100% dell'approvazione del progetto, identificando e svolgendo precedentemente le azioni preparatorie per evitare che durante l'implementazione del progetto sorgano degli ostacoli, come il Comune di Santorso ha fatto ottenendo i permessi per costruire i bacini nei siti delle azioni C3 e C4. Ciò può essere utile anche perché gli enti possono decidere, nel caso la proposal venga rigettata, di utilizzare le proprie risorse per perseguire gli obiettivi prefissati, anche se probabilmente in misura ridotta (ad esempio, si ridurrebbero drasticamente le attività per la comunicazione e per la

¹¹⁰ Dov'è presente molta autonomia tra i partner, il monitor può suggerire o meno una più stretta collaborazione con il capofila. Va sottolineato però come questa valutazione non venga fatta sul merito, ma semplicemente abbia come scopo una maggiore razionalità e semplificazione del processo, se non una migliore efficacia.

replicabilità del progetto). Può anche accadere che un ente decida di perseguire il progetto con i propri fondi senza ridurlo, ma ampliando di molto le tempistiche, oppure realizzarlo a stralci, un pezzo alla volta. Ancora, si può decidere di effettuare opere minori al posto di una grande infrastruttura. Le opzioni sono quindi molte. Una grande azione preparatoria non scritta è costruire il consenso anche all'interno dello stesso ente capofila e dei partner per aumentare la sensibilità al tema del progetto ed al valore che questo porta al territorio nelle persone che si occuperanno concretamente dell'implementazione, dagli operai ai dipendenti amministrativi.

-) L'organico interno: da ciò si deduce come sia essenziale che la figura del Project Manager, ma anche del responsabile finanziario, sia ricoperta da una persona competente e capace di flessibilità. Queste due figure devono avere grande collaborazione tra di loro, ed anche con le figure rilevanti per l'ente sia relativamente al progetto che non (ad esempio il Sindaco nel caso del Comune). Le persone che tengono al progetto e ne comprendono l'importanza spesso sono molto importanti per trainarne altre all'interno degli uffici dei partner di progetto. Perciò, una difficoltà sorge nel momento in cui queste persone vengono sostituite da altre, poiché si deve ricostruire tutta una rete di relazioni. Nel progetto LIFE BEWARE tra il 2018 e il 2021, nel solo Comune di Santorso, è cambiato tre volte il responsabile finanziario e tre volte il project manager. Una figura così di spicco nel progetto, da essere il principale animatore dei partner e il ponte tra questi ed il monitor, nel momento in cui viene cambiata significa non tanto far vacillare il progetto, poiché i project manager per natura tengono al progetto ed alla sua riuscita, ma significa perdere del know how che il project manager uscente si porta via relativo alla fase della costruzione della proposal, dell'implementazione delle prime azioni in modo che facciano da base per le successive, alla rete di contatti creata. Inoltre, tra un passaggio di ruolo da una persona all'altra vi è sempre un determinato periodo di tempo in cui manca la figura di coordinamento ed il progetto rimane scoperto sotto il punto di vista manageriale per qualche settimana senza una figura di riferimento, che possono diventare mesi affinché un nuovo project manager riesca ad entrare bene nel progetto, conoscere i partner e le dinamiche tra di loro. Se il cambio di responsabile avviene in vicinanza a delle scadenze importanti, come la visita di monitoraggio, il progetto rischia gravi danni.

-) La sfida per gli enti pubblici: fare da capofila per un progetto significa avere le capacità per fare da mediatore e coordinatore di un partenariato, assumersi responsabilità e obblighi importanti, ma anche saper esigere ed essere d'esempio. Il fatto che un ente pubblico si ponga come ente capofila è una sfida di cui vanno riflettute sia le opportunità che le difficoltà. Grazie alla gestione di un fondo comunitario un'amministrazione potrebbe cambiare il modo in cui si concepisce: non solo come soggetto attuatore di policies decise dal Sindaco o da altre figure, ma come ruolo chiave per la governance del territorio e l'incremento della qualità della vita dei propri cittadini. Pianificare, dettagliare, creare strategie, interloquire con altri enti pubblici e privati, prevenire i problemi e non tamponare, queste sono le sfide attuali della Pubblica Amministrazione. Sono grandi opportunità per gli enti pubblici per "superarsi", ma essendo appunto un modo di lavorare nuovo e sfidante per le pubbliche amministrazioni, le difficoltà e le opposizioni a cambiare lo status quo e creare nuove abitudini non sono poche.

-) L'implementazione del progetto: nel momento in cui si affrontano le azioni e devono essere messe in pratica, si è visto, come è successo per il progetto LIFE BEWARE, che vi siano ritardi o situazioni, prevedibili o meno, che ostacolano l'attuazione delle azioni com'erano previste da programma. Sul momento vanno fatte delle correzioni d'opera, e queste vanno fatte avendo in mente lo schema chiaro di ciò che la Commissione può ritenere come ammissibile o meno non solo come spese ma anche come giustificazioni delle modifiche. Essendo impossibile che in un progetto pluriennale tutto vada come previsto, gli attori in giuoco devono avere la mente flessibile e pronta a riconsiderare alcune azioni ed alcuni interventi. Nel progetto BEWARE non è successo, ma accade spesso che un'azione possa essere fortemente ridimensionata a favore di un'altra durante la fase di implementazione del progetto, e le cause possono essere le più disparate, giustificabili o meno. Il progetto LIFE BEWARE si è dovuto scontrare con una crisi epidemiologica che ha sconvolto l'intero assetto istituzionale comunitario e i Paesi di tutto il mondo. Solo la capacità dei responsabili finanziari e tecnici di adattarsi alla nuova situazione causata dal Covid-19 e di cambiare le priorità ha permesso al progetto di rimanere in piedi, ed è questa la forza che permette ad un progetto di raggiungere i propri obbiettivi o meno: le persone.

Ma se è più facile sottolineare le criticità, non bisogna dare per scontato come l'esito della visita sia stato estremamente positivo, considerando che molti altri progetti falliscono, sono costretti a prorogare il termine delle scadenze per rispettare i termini del contratto con la Commissione Europea o, a causa di una rendicontazione non accurata, vedono venir ridotti i loro budget (o meglio, si riduce il cofinanziamento comunitario, portando le spese a carico dei contribuenti). La causa principale è la scarsa condivisione dei valori del progetto all'interno del partenariato, disaffezione che include un misunderstanding tra i partner sulle responsabilità richieste. Nei partner del progetto BEWARE esiste un forte attaccamento ai valori ambientali, europei, e al senso di responsabilità verso le proprie comunità di riferimento, e questo si è visto nell'ottima maniera in cui hanno progettato, implementato e rendicontato il progetto LIFE, diventando loro stessi attori driver dello sviluppo sostenibile nel territorio.

Ciò ha permesso ai sei partner di costruire un piano strategico di adattamento al cambiamento climatico e al rischio di alluvioni e allagamenti, in aree urbane e rurali, attraverso il coinvolgimento attivo delle comunità locali. Il partenariato è riuscito a progettare e costruire tutti gli interventi infrastrutturali entro la prima metà di progetto affinché possano essere efficaci fin dai primi eventi atmosferici importanti, riducendo i possibili danni al territorio. Inoltre, ha sensibilizzato la cittadinanza, le amministrazioni di tutto l'Alto Vicentino e anche altri attori sulla questione del consumo di suolo promuovendo una cultura ambientale civica, e questo processo di divulgazione è ancora in corso. Dunque il progetto non comprende solo la sensibilizzazione, ma anche il riuscire a mettere in pratica quanto predicato attraverso le azioni C3 e C4, ed il loro sfruttamento come mezzo di promozione, dimostrazione e concretezza. L'esempio non arriva solo in termini infrastrutturali, ma anche in forma legislativa e strategica (l'azione C2 prevede l'adozione di nuovi regolamenti edilizi e la strategia dei Sindaci) e mettendo la cittadinanza come attore fondamentale per contribuire agli scopi del progetto, nel caso del coinvolgimento degli agricoltori per installare le NWRMs nei propri terreni ed il gruppo d'acquisto per i cittadini. La comunicazione, oltre ad essere trasmessa attraverso le forme

tradizionali rappresentate da paper scientifici, conferenze locali, sito web e social network, viene portata anche in maniera innovativa: le azioni E prevedono un fumetto per le scuole, un videogioco, un cartone animato, il Festival dell'Acqua, il coinvolgimento universitario, la partecipazione a conferenze internazionali, uno sportello cittadino, la Scuola dei Beni comuni. A ciò si aggiunge una terza parte di monitoraggio e valutazione del progetto in tutte le sue fasi, sia in termini ambientali che di impatto socio-economico. Quest'ultima parte, implementata attraverso le azioni D, fino a pochi anni fa non era scontata nel ciclo di vita di una policy tra gli enti locali italiani. Il fatto che il progetto non si concluda solo con la realizzazione degli interventi e la loro comunicazione, ma continui attraverso il monitoraggio e la valutazione, porta con sé l'importanza di questa fase sia all'interno della pubblica amministrazione che all'interno della cittadinanza, in maniera che venga ripresa anche nei progetti locali a venire.

Il progetto LIFE BEWARE ha portato molti benefici alla comunità locale, raggruppabili in 4 macroaree:

1. Cura dell'ambiente. Essendo il LIFE il programma europeo sull'ambiente, è evidente che una maggiore attenzione al territorio ed all'ambiente, e quindi gli interventi infrastrutturali e la riduzione dei danni dovuti alle alluvioni, rientrano tra i benefici maggiori. I benefici nei prossimi anni saranno sicuramente quantificabili anche in termini economici per le amministrazioni e i residenti. Il progetto ha portato ad una maggiore attenzione alle questioni ambientali relativamente al suolo ed all'acqua, ma ha anche preparato il terreno per far sì che le azioni intraprese sinora siano solo un primo passo per contrastare a livello locale i molti altri effetti dello sfruttamento dell'ambiente e del cambiamento climatico.
2. Visibilità del territorio. I Comuni di Marano Vicentino e Santorso, attraverso le azioni intraprese verso il territorio dell'Alto Vicentino, gli altri Comuni della Provincia di Vicenza ed anche attraverso la Regione, si portano ad essere tra i territori più attivi in termini di lotta al cambiamento climatico, e tra i primi a livello nazionale in materia di ritenzione idrica del territorio. La dimostrazione è rappresentata dalla numerosità dei membri della Comunità di Interesse e dalla loro varietà anche internazionale. Un maggior riconoscimento a livello sia locale che nazionale porta molti benefici indiretti, sia sociali che economici.
3. Creazione di una rete di governance. Gran parte dei progetti europei ha come requisito il coinvolgimento di attori pubblici, privati e società civile. Il LIFE BEWARE non è da meno, perché i suoi obiettivi verranno raggiunti solo se vi sarà un grande gioco di squadra tra amministrazioni, scuole, tecnici, agricoltori, singoli cittadini. Il progetto ha permesso di mettere in rete questi attori, attraverso workshop, eventi, formazioni, o anche semplicemente perché godono degli interventi infrastrutturali costruiti. Il come e quali attori siano stati coinvolti in questa rete è stato deciso dal partenariato composto dai partner. Lo scopo del partenariato è far sì che il progetto sia riconosciuto non solo come loro, ma anche dell'intera comunità, perché se il progetto raggiungerà i propri obiettivi sarà grazie alla volontà di tutti. Proprio la Scuola dei Beni comuni è l'esempio del fatto che la governance del territorio non deve essere gestita e pensata da un solo tipo di attore,

bensi da tutte le parti pubbliche e private. Questo sistema di governance può essere ripreso anche su altre politiche, ad esempio il sociale, e può permettere la nascita di collaborazioni tra vari enti della società civile, maggiore dialogo tra mondo rurale ed urbano, come tra attori pubblici ed esperti, ed in maniera analoga per qualsiasi altra combinazione di collaborazione tra attori.

4. Competenze per pubblici e privati. Come anticipato in precedenza, i fondi diretti sono una grande opportunità per innovare la pubblica amministrazione e cambiare i modi in cui vengono considerate le governance territoriali. Il semplice fatto di rendere obbligatorio per enti privati e pubblici, anche internazionali, a far parte di un partenariato può risultare una sfida per alcune amministrazioni. Se a questo si aggiunge la necessità di costruire una pianificazione efficace, rispettare i costi previsti, gestire in maniera corretta le di rendicontazione di monitoraggio e valutazione di quanto fatto, si comprende come la necessità di rispondere agli standard e raggiungere gli obiettivi prefissati dai progetti europei comportino un aumento di competenze, oppure il fallimento del progetto. Molte competenze, come quelle tecniche, possono anche essere ricavate dalla società civile, dal mondo dell'associazionismo o universitario, e lo scambio che avviene tra questi attori porta poi alla nascita di quella rete di cui si è parlato poc'anzi, dando inoltre valore aggiunto alla comunità locale.

Dal progetto emerge come la risorsa fondamentale dei Comuni sia il territorio, in cui vivono numerosi attori che rimangono un po' in ombra se non vengono coinvolti attivamente, ed i fondi europei possono essere uno strumento per portare alla luce le potenzialità del fare rete, del mettere in condivisione le conoscenze e del rispondere ai bisogni del territorio e della cittadinanza per rendere il luogo che si vive un posto migliore.

Nel momento in cui si scrive, primavera 2021, i partner del progetto LIFE BEWARE si apprestano ad un'ulteriore visita di monitoraggio, quella di metà progetto, che richiederà un report narrativo, l'avanzamento degli interventi tecnici, l'aggiornamento dei financial statement e soprattutto le azioni che si stanno svolgendo per garantire un futuro al progetto nel momento in cui terminerà il sostegno comunitario. La sostenibilità del progetto nel futuro è basata su molti fattori: il coinvolgimento dei co-beneficiari (dove per coinvolgimento si intende senso di appartenenza e motivazione), visibilità e gestione efficace, partecipazione attiva dei membri esterni tra i quali spicca la cittadinanza, capacità di assicurare adeguate risorse per la sua continuazione (principalmente attraverso il supporto istituzionale), la consapevolezza di essere per gli anni a venire un esempio non solo per il proprio territorio, ma per l'intera società. E tutto lascia presagire come il progetto LIFE BEWARE diventerà un ottimo esempio di come l'Europa sia presente nei territori, degli elevati benefici che i cittadini ricevono nel momento in cui viene fatta una corretta programmazione, rendicontazione ed implementazione e di come gli obiettivi vengono raggiunti quando i partner credono nel progetto.

Conclusione

In questo elaborato si è cercato di mostrare come i fondi europei possano essere un grande potenziale a disposizione dei territori e possano fare la differenza sulla competitività di un territorio, se mirati verso le necessità territoriali e se ben implementati.

L'implementazione dei fondi da parte dei beneficiari è certamente la fase più delicata dell'intero processo di esistenza dei fondi, che siano diretti o indiretti, e dipende da vari fattori: il dialogo tra i partner, il coordinamento da parte dell'ente capofila, la corretta rendicontazione delle spese, le competenze che i beneficiari hanno sulla progettazione europea e sulla materia specifica del programma, la proattività degli enti pubblici nel superare gli ostacoli burocratici, il senso di appartenenza dei partner e dei loro dipendenti agli scopi del progetto, come nel caso del LIFE BEWARE nell'Alto Vicentino.

Tuttavia, l'implementazione dipende anche dalle fasi precedenti del ciclo di vita dei fondi. La definizione dei fondi in sede europea, la capacità di imparare dalle valutazioni fatte sulle programmazioni precedenti, la destinazione di adeguati fondi da parte del bilancio europeo, la flessibilità, la presenza di strumenti che permettano agli attori di conoscere i vari fondi per districarsi tra questi, il sostegno ai beneficiari, la selezione delle Autorità di Gestione, il superamento delle logiche contabili, la corretta scrittura di un bando e non per ultima la semplificazione, questi sono tutti fattori che sorgono a monte dell'implementazione ma da cui essa è fortemente influenzata.

Tuttavia non esiste una formula corretta per definire perfetti strumenti per il sostegno ai territori. Nella storia dell'Unione europea i fondi sono stati modificati molte volte, alcuni sono stati abbandonati e altri sono nati, sono cambiate le procedure di selezione dei territori, sono stati fatti passi indietro, il processo di semplificazione non si è mai fermato, e nel frattempo nuove sfide interne ed esterne all'Unione europea cambiavano le priorità delle programmazioni e quindi veniva modificato di volta in volta il bilancio europeo per adattarsi ai nuovi bisogni. Alcune di queste sono il continuo processo di integrazione europea dei paesi, di cui il grande allargamento ad Est nel 2004 è il culmine, ma anche l'eredità della Seconda Guerra Mondiale e della guerra fredda, la costruzione di un mercato unico ed il saper affrontare tutti gli ostacoli di una moneta unica, il sostegno alle politiche agricole, l'adattamento alla globalizzazione, orientare l'economia verso una nuova digitalizzazione e sostenibilità ambientale.

Il fatto che alcuni fondi nel tempo cambino modalità o forma, mentre altri rimangono uguali, dimostra che alcune sfide rimangono sempre le stesse, la più grande resta la disparità tra le varie ragioni dell'Ue, ed altre siano state invece superate.

Attualmente i fondi europei coprono moltissimi settori economici e sociali, e sono gran pochi i campi in cui l'Ue non interviene. Alcuni di questi restano marginali, altri invece diventano un principio di sviluppo comunitario del settore.

I fondi europei sono dunque il primo embrione delle politiche Ue, ma anche il loro più grosso sostegno (oltre a quello legislativo): come negli anni '60 sono stati creati i primi fondi agricoli da cui è nata la Politica Agricola Comune, fondi attualmente esistenti possono diventare la gamba portante di nuove istituzioni o processi di integrazione europea, ed un esempio è la recente nascita dell'Unione della Salute, ed in futuro potremmo

assistere ad una maggiore integrazione nel campo della difesa sulla base dei fondi attualmente esistenti, nonostante siano al momento economicamente marginali.

Inoltre, l'aumento del bilancio europeo tramite nuove capacità fiscali ci porta a riflettere sul come usare i soldi ricavati, ed in quali settori l'Unione può maggiormente investire.

Le tematiche che verranno affrontate alla Conferenza sul futuro dell'Europa stanno alla base del processo di integrazione europea da qui al 2050. Questo prevede l'allargamento ai Balcani Occidentali, una maggiore collaborazione in tema di democrazia e stato di diritto, la ridefinizione degli equilibri tra gli organi comunitari, la neutralità climatica, la costruzione di un'Unione fiscale e bancaria oltre che monetaria, il consolidamento di un posizionamento geopolitico ancora delicato attraverso una maggiore integrazione nel campo della difesa, della sicurezza, dell'energia, della cooperazione internazionale, della questione migratoria. Il futuro dell'Unione europea passa attraverso due fattori: la volontà di perseguire ed affrontare nuove sfide ed i fondi che si decidono di destinare verso queste priorità.

La volontà è l'elemento essenziale nella gran parte delle azioni che ci troviamo a svolgere, ed è necessaria anche quando il contesto esterno è favorevole. In ambito comunitario, questa si può tradurre in uno sforzo di collaborazione tra Paesi membri per eliminare l'unanimità in sede di Consiglio europeo, in prospettiva nazionale potrebbe essere sviluppare un piano per la migliore conoscenza dei fondi diretti, a livello locale può consistere nel desiderio da parte di un partenariato di creare una buona logica di progetto e creare sintonia tra l'ente coordinatore e gli altri beneficiari. In quest'ultimo caso, il progetto LIFE BEWARE ha mostrato come il senso d'appartenenza di tutti i partner ai valori e ai fini perseguiti ha permesso una corretta implementazione, superando gli impedimenti sorti, una coerente rendicontazione e la collaborazione tra uffici comunali, operai e personale di tutti i partner. Questo attaccamento ha permesso al LIFE BEWARE di essere quindi un progetto vincente che sta già venendo preso come modello da altri territori.

Questa volontà è necessaria anche per la sfida che i territori si trovano di fronte, sia da parte delle Pubbliche Amministrazioni che dei beneficiari, nel gestire i fondi del Next Generation EU entro il 2026. Come la strategia Europa 2020 era il quadro decennale su cui è stato elaborato il Quadro Finanziario Pluriennale per la programmazione 2014-2020, per la programmazione 2021-2027 Europa 2020 viene sostituita dalla necessità di affrontare la sfida climatica e risollevarlo il continente dai danni provocati dal Covid-19, e dunque dal Green Deal e da Next Generation EU.

Il 2020 è stato un anno molto difficile, ha messo a dura prova non solo tutti i cittadini europei, con le loro famiglie e le loro attività, ma anche i Paesi membri e le istituzioni europee. Non è stato facile trovare risposte adeguate alle conseguenze devastanti che la pandemia ha avuto e ha ancora oggi sia sul fronte sanitario che sul fronte economico e sociale. Con grande impegno e determinazione l'Unione ha saputo mettere in campo in poco tempo strumenti imponenti e inediti attraverso il dialogo e la solidarietà. È ancora troppo presto per dire se saranno sufficienti, ma di sicuro si può affermare che l'approvazione di misure come il Next Generation EU sia non la conclusione, ma l'inizio di un percorso che richiederà ulteriori sforzi di collaborazione e integrazione da parte dei Paesi membri e dei cittadini. L'implementazione delle risorse fornite dall'Unione avrà

bisogno di un impegno enorme da parte di tutti gli attori, pubblici, privati e società civile, e metterà a dura prova il senso di fratellanza e di responsabilità di ciascuno Stato. Ma questo, dopotutto, fa parte della storia europea. È così che è nata l'Unione Europea e non può essere che questo il suo cammino futuro, un cammino fatto di opportunità ma anche tanti scontri, compromessi e sforzi straordinari. Non per nulla il motto dell'Unione europea è *Uniti nella diversità*, una diversità che non sempre è facile riconoscere ed ancor meno accogliere. Come è scritto nella Dichiarazione Schumann: *“l'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme, essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto”*. Sono passati 70 anni da quella dichiarazione, molto è stato fatto e molto ancora c'è da fare.

Concludendo con le parole di Konrad Adenauer: *“L'unità dell'Europa era un sogno di pochi. È diventata la speranza per molti. Oggi è una necessità per noi tutti”*.

L'importante è guardare sempre avanti.

Bibliografia

- Agenzia per la Coesione Territoriale (2014), *Accordo di Partenariato 2014-2020*
- Apuzzo, Gebredikan, Novak (2019), *The Money Farmers: How Oligarchs and Populists Milk the E.U. for Millions*, New York Times, 03/11/2019
- Atzori Gianluca (2020), *L'influenza del governo cinese sui media europei*, China Files, 16/11/2020
- Bruzzo A. (2000), *Le politiche strutturali della comunità europea per la coesione economica e sociale*, CEDAM
- Calbucci P. (2017), *Gli strumenti della programmazione integrata*, Dipartimento della Funzione Pubblica
- Camera dei Deputati (2019), XVIII Legislatura, *Il nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027*
- Cassese Sabino (2018), *L'Unione europea conviene?*, Corriere della Sera, 15/09/2018
- Climate Adapt (2020), *Natural Water Retention Measures in the Altovicentino area (Italy)*, 14/05/2020
- Commission of the European Communities (1994), *Inventory of Community action to support local development and employment*
- De Felice F., Fioretti C., Lanzilli P. (2009), *I fondi strutturali 2007-2013. Il nuovo ciclo di programmazione dell'UE*, Carocci
- De Grauwe P. (2018), *Economia dell'unione monetaria*, undicesima edizione, il Mulino
- Dichiarazione Schuman (1950), Parigi, 9 maggio 1950
- EcoVicentino (2019), *Mitigare il clima, gestire l'acqua, produrre reddito grazie agli alberi*, 18/07/2019
- European Commission (1997), *Agenda 2000, Per un'Unione più forte e più ampia*
- European Commission (2007), *European Social Fund, 50 years investing in people*
- European Commission (2017), *European Social Fund, 1957-2017, 60 Years of Investing in People*
- European Commission (2008), *European Union Public Finance*, Fourth edition
- European Commission (2004), *Il Fondo di Coesione. Un ulteriore sostegno alla solidarietà europea*
- European Commission (2007), *La politica di coesione 2007-2013. Osservazioni e testi ufficiali*
- European Commission (1994), *Libro Bianco: Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*
- European Commission (2017), *Libro bianco sul futuro dell'Europa: Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025*

- European Commission (2016), *Nove motivi per cui la politica di coesione funziona per l'Europa – Principali risultati 2007-2013*
- European Council (2000), *Strategia di Lisbona*
- Europe Direct (2014), *Guida ai fondi europei 2014-2020 e all'europrogettazione*
- Foote, Iorio (2021), *Fondi europei per l'agricoltura: nell'Est Europa frodi e sprechi sono sistematici*, Euractiv, 26/02/2021
- Frascarello Angeli (2019), *La nuova struttura dei pagamenti diretti nella proposta di Pac 2021-2027*, AgriregioniEuropa, marzo 2019
- Ginsborg Paul (2013), *La riflessione sull'Europa*, Libertà e Giustizia, 08/02/2013
- Istituto Nazionale di Archeologia e Storia dell'Arte (2019), *Winston Churchill, Discorso tenuto all'Università di Zurigo il 19 settembre 1946*, 29/01/2019
- Lavalle Carlo (2021), *Il diritto alla riparazione per prodotti elettrici ed elettronici è realtà*, La Stampa, 04/03/2021
- Leonard, Pisani-Ferry, Shapiro, Tagliapietro, Wolff (2021), *The geopolitics of the European Green Deal*, European Council on Foreign Relations, 03/02/2021
- Majocchi A. (2017), *A 60 anni dal Trattato di Roma, nuove sfide per l'Europa*, The Federalist
- Merlo G. (2014), *La programmazione sociale: principi, metodi e strumenti*, Carocci Faber
- Pollio Salimbeni A. (2019), *Fondi Europei 2021-2027, Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio UE*
- Prota F., Viesti G. (2006), *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino
- Roberts Hannah (2020), *Mafia harvest rewards from EU farm funds*, Politico.eu, 24/01/2020
- Sardone A. (2009), *Rapporto strategico - Consistenza Fondi strutturali 1957-2013*, Training Team
- Trattato di Roma (1957), Roma, 25 marzo 1957
- Triulzi U. (1999), *Dal mercato comune alla moneta unica*, Edizioni SEAM
- Trotta F. (2014), *L'evoluzione della politica di coesione dell'Unione Europea: dalle origini alla nuova programmazione 2014-2020*, Edizioni LUISS
- Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione europea (2017), *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Ue*
- Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (2017), *Guida ai finanziamenti dell'Unione europea*
- Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, *Guida alle Iniziative Comunitarie*, varie edizioni
- Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, *Libro Verde sulle Iniziative Comunitarie*, varie edizioni

Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (2014), *Regolamenti per i Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020*

Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, *Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, varie edizioni

Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (2018), *Visionari che hanno fatto la storia dell'integrazione europea*

Veneto Agricoltura (2020), *Giavenale-Schio (VI): un laghetto per contrastare i cambiamenti climatici (e non solo)*, 20/10/2020

World Bank (2018), *Growing United. Upgrading Europe's Convergence Machine*

Sitografia

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, *Il finanziamento della Politica Agricola Comune*, <https://www.adm.gov.it/portale/web/saisa/-/il-finanziamento-della-politica-agricola-comune>

Agenzia per la Coesione Territoriale, <https://www.agenziacoesione.gov.it/>

AgriRegioniEuropa, rivista scientifica online, <https://agriregionieuropa.univpm.it/it>

Ansa, <https://www.ansa.it/>

Banca d'Italia, <https://www.bancaditalia.it/>

Bonetti A., articoli vari, <http://www.bonetti4reforms.com/>

Cespi, Centro studi di Politica internazionale, <https://www.cespi.it/it>

Consiglio dell'Unione Europea, Consiglio Europeo, <https://www.consilium.europa.eu/it/>

Direzione Generale per le Politiche Regionali e di Coesione, https://ec.europa.eu/info/departments/regional-and-urban-policy_it

Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises, <https://ec.europa.eu/easme/en>

EU Open Data Portal, <https://data.europa.eu/euodp/en/home>

Eur-Lex: Legislazione dell'Unione europea, <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=it>

Euractiv, <https://euractiv.it/>

European Structural Funds Open Data Portal, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>

Il Post, <https://www.ilpost.it/>

Il Sole 24 ore, <https://www.ilssole24ore.com/>

Investigate Europe, <https://www.investigate-europe.eu/en/>
Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, <https://www.ispionline.it/it>
Istat, <https://www.istat.it/>
Internazionale, <https://www.internazionale.it/>
Ministero del Dipartimento del Tesoro, <http://www.dt.mef.gov.it/it/>
OpenCoesione, <https://opencoesione.gov.it/it/>
Openpolis, <https://www.openpolis.it/>
Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa, <https://www.balcanicaucaso.org/>
Osservatorio conti pubblici italiani, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/>
Progetto Life Beware, <https://www.lifebeware.eu/progetto/>
Treccani, <https://www.treccani.it/>

Podcast

Canova L., Favolosa economia
Europea, EUaltpodcast
Eva F., E il mondo? Chiedilo alla geografia!
Fioravanti A., Maselli F. e Ricci A.D., Oltre l'Europa
La voce in capitolo, lavoce.info
Lavorgna F., I fondi europei, Il Sole 24 ore
Lovisolò L., Il mondo visto da fuori,
Messetti G. e Pieranni S., Risciò