

Vittorio Curzi\*

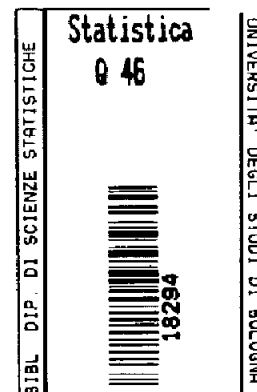
I PROGRAMMI REGIONALI DELL'UNIONE  
EUROPEA.  
Un'esperienza inossidabile di programmazione regionale?

Rapporto di ricerca 2003, n.4

I lavori raccolti in questa collana hanno origine nell'ambito del progetto di ricerca di interesse nazionale (ex 40%) cofinanziato nel 2001 dal MIUR "Cambiamenti strutturali di lungo periodo nelle regioni dell'Unione Europea". La finalità del progetto è quella di approfondire e seguire lo sviluppo delle disparità regionali per comprendere più a fondo il processo di convergenza e coesione dell'Unione Europea.

Il coordinatore nazionale del progetto è il Professor Roberto Fanfani dell'Università di Bologna. Le Unità di Ricerca partecipanti sono:

- Dipartimento di Scienze Statistiche – Università degli Studi di Bologna
- Dipartimento Ricerche Aziendali – Università degli Studi di Pavia
- Dipartimento di Economia, Istituzioni e Società – Università degli Studi di Sassari
- Dipartimento di Economia Politica – Università degli Studi di Siena



\*Vittorio Curzi è attualmente cultore della materia politica economica all'università degli studi di Sassari, facoltà di scienze politiche.

Dal 1963 al 1972 ha lavorato a Roma, al Ceres (Centro ricerche studi economici) e quindi al Cuser (Centro unitario sindacale).

Dal 1972 al 2001 è stato funzionario della Commissione Europea a Bruxelles, direzione generale politica regionale. In tale sede, ha svolto la sua attività in varie unità amministrative (Analisi regionale, Programmi di sviluppo regionale, Preparazione e implementazione di programmi comunitari e nazionali in vari Paesi). E' stato quindi responsabile delle unità operative: Regioni industriali in declino DK, FR, IT, UK (1992-1994), Gran Bretagna (1995-1999), Germania (2000-2001).

## I PROGRAMMI REGIONALI DELL'UNIONE EUROPEA.

Un'esperienza inossidabile di programmazione regionale?

### Indice

1. Introduzione	p. 5
2. I Programmi di Sviluppo Regionale (PSR) (1977-1990)	p. 6
3. I Programmi Comunitari (PC) (1980-1990)	p. 8
4. I Programmi Nazionali di Interesse Comunitario (PNIC) (1984-1990)	p. 11
5. I Programmi Operativi (PO) (dal 1989 ad oggi)	p. 13
6. Qualche conclusione	p. 17
7. Bibliografia	p. 19

Finito di stampare nel mese di Luglio 2003  
presso le Officine Grafiche TECNOPRINT S.N.C.  
Via del Legatore 3, Bologna.

## I. INTRODUZIONE

Una riflessione sui temi della programmazione regionale può apparire a prima vista alquanto impertinente, considerando che, in particolare in Italia, la programmazione sembra rientrare tra le 'parole da buttare' di cui parlava qualche tempo fa Alberto Arbasino. Tuttavia, visto che il programma regionale appare ancora vivo e vegeto, almeno entro certi confini, è lecito domandarsi se non si tratti ancora di uno strumento praticabile, nonostante gli alti e bassi nel termometro delle parole. E' possibile, in altri termini, che sia stato abolito il 'discorso sulla programmazione', ma non la sua pratica.

Un tentativo di verifica può essere fatto ripercorrendo l'esperienza europea della programmazione regionale, cioè quella 'veicolata' dalla Commissione Europea. I programmi definiti nell'ambito della politica regionale comunitaria sembrano infatti configurare un'esperienza interessante, che data ormai da un quarto di secolo.

Questa ricca base sperimentale non è tuttavia esente da limiti, che occorre tener presente, se da questa si vogliono trarre indicazioni sul significato e il modo di essere della programmazione regionale, oggi.

Un primo limite è dato dal fatto che la programmazione regionale europea riguarda esclusivamente le regioni in cui interviene il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Fesr). E' vero che il tentativo fatto in passato per coinvolgere nella programmazione anche altre regioni non ebbe successo, anche se la situazione oggi potrebbe essere parzialmente diversa. In ogni caso occorre ricordare che le regioni di intervento del Fesr rappresentano pur sempre un campione significativo, dato che la loro popolazione corrisponde ad oltre la metà di quella di tutta l'Unione Europea.

Un secondo limite è costituito dal particolare angolo visuale dei programmi regionali europei, dato il ruolo che nella loro definizione ha svolto la Commissione Europea, in quanto rappresentante dell'organismo donatore, cioè l'UE. E' questo un aspetto più delicato e controverso, che ha tra l'altro provocato anche accesi dibattiti (vedi il capitolo tuttora aperto sulla '*multi-level governance*'). Si può dire che all'evoluzione dei concetti - come quelli di partenariato, sussidiarietà, legittimità, responsabilità - non ha sempre corrisposto una parallela evoluzione delle loro rappresentazioni concrete. Ciò che conta sono comunque i risultati ottenuti nel processo di programmazione svoltosi sino ad oggi, e le prospettive aperte per il futuro, indipendentemente da chi si è seduto al tavolo del partenariato (cioè anche nel caso in cui i rappresentanti della Commissione Europea o di qualche altro partner avessero assunto sembianze extra-terrestri).

In conclusione, ritengo che la programmazione regionale europea possa essere considerata come del tutto idonea a fornire utili strumenti di valutazione.

I programmi regionali dell'UE sono passati per diverse fasi, corrispondenti all'evoluzione del contenuto e del modo di essere della politica regionale europea. Queste fasi possono essere configurate nei seguenti termini:

- a) programmi di sviluppo regionale (1977-1990),
- b) programmi comunitari, inizialmente definiti come programmi speciali o fuori-quota (1980-1990),
- c) programmi nazionali di interesse comunitario (e nel loro ambito i programmi integrati) (1984-1990),
- d) programmi operativi (dal 1989 ad oggi).

E' da notare che queste fasi non sono sempre rigidamente separate tra loro, ma in molti casi sono sovrapposte le une alle altre. Esse risultano infatti dal processo di decisioni e riforme che ha interessato, in modo continuo e progressivo, la politica regionale europea.

Vale la pena di ricordare che tale politica, nel cui ambito si è sviluppata la programmazione regionale di cui si parla, ha assunto un ruolo di rilievo tra le politiche dell'UE. Essa è infatti la seconda in ordine di importanza, dopo la politica agricola comune, per quanto riguarda le risorse distribuite (oltre un quarto di tutte le risorse di bilancio dell'Unione). Aldilà di questo aspetto finanziario, la politica regionale europea è importante per le funzioni di redistribuzione e di allocazione che essa era stata chiamata a svolgere.

## 2. I PROGRAMMI DI SVILUPPO REGIONALE (PSR) (1977-1990)

I programmi di sviluppo regionale (PSR), possono considerarsi gli 'antenati' degli attuali Programmi Operativi. Essi vennero infatti utilizzati nell'ambito della politica regionale comunitaria a partire dalla sua prima definizione, corrispondente alla creazione del Fesr.

I PSR, redatti secondo uno schema comune, erano presentati alla Commissione Europea per 'giustificare il rimborso' da parte del Fesr di una parte delle spese effettuate per determinate categorie di progetti ammissibili a finanziamento. Questa esperienza di programmazione è scandibile in tre scansioni temporali, corrispondenti a tre 'generazioni' di programmi, vale a dire:

- quella relativa al periodo 1977-1980, successiva all'adozione del regolamento di base del Fesr<sup>1</sup> (1975) e alla definizione da parte della CE di uno schema comune di programmi<sup>2</sup> (1976),
- quella relativa al periodo 1980-1985, che fa seguito ad una specifica raccomandazione della CE<sup>3</sup> (1979),

<sup>1</sup> Regolamento 724/75 del 18 Marzo 1975 (GU L73, 21.3.1975)

<sup>2</sup> GU C69 del 24.3.1976.

<sup>3</sup> GU L143 del 12.6.1979.

quella relativa al periodo 1986-1990, susseguente ad un nuovo regolamento del Fesr<sup>4</sup> (1984).

Non si può tuttavia affermare che, attraverso queste tre generazioni, i PSR siano cresciuti significativamente, nella forma o nei contenuti.

Lo strumento dei PSR, utilizzato per quasi quindici anni, ha essenzialmente accompagnato una prima fase della politica regionale europea, che era centrata su un'implementazione attraverso 'progetti'. Esso ha quindi mostrato i limiti propri del tipo di attuazione che era stata prevista per il Fesr, corrispondente ad una politica comune attuata con un notevole grado di sussidiarietà, anche se formalmente ancorata al rispetto di regole e condizioni di dettaglio.

I PSR hanno inoltre presentato una serie di aspetti problematici<sup>5</sup>:

il Inarcato disegno 'centralistico' della programmazione regionale, che era tra l'altro in contrasto con l'evoluzione (presente già agli inizi degli anni '80) verso una progressiva decentralizzazione delle politica regionale negli Stati e una decisa tendenza a rafforzare

il livello regionale di 'governance'<sup>6</sup>;

la natura del documento predisposto, che non aveva alcun effettivo collegamento con politiche tanto europee che nazionali, e che soprattutto mancava di definire vere strategie e priorità di intervento;

la vaghezza degli obiettivi indicati (con quasi assoluto rifiuto di una loro quantificazione), nonché la limitata o scarsa concretezza delle azioni da realizzare (praticamente ridotte ad alcune categorie di infrastrutture);

un trattamento insufficiente degli aspetti finanziari;

<sup>4</sup> Regolamento 1787/84 del 19 giugno 1984, GUCE L169 del 28.6.1984.

<sup>5</sup> Un lavoro di analisi era stato effettuato dalla Commissione Europea per quanto riguarda tanto i primi PSR che quelli della seconda generazione: vedasi in CCE (1979) e CCE (1984).

<sup>6</sup> A riprova di ciò, basta scorrere la lista degli organismi che erano responsabili, nei diversi Stati, della preparazione dei PSR:

Italia: Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno;

Belgio: Ministère des affaires économiques;

Francia: Délégation à l'aménagement du territoire (Datar);

Germania: Bundesministerium für Wirtschaft, con la collaborazione dei Ministeri responsabili dei Länder interessati;

Regno Unito: Department of Trade and Industry, con consultazione del Department of Environment, Scottish Office, Welsh Office, Northern Ireland Government;

Paesi Bassi: Ministerie voor Economische Zaken;

Danimarca: Handelsministeriet;

Irlanda: Department of Finance;

Lussemburgo: Ministère de l'économie nationale.

una definizione dei soggetti attuatori del tutto artificiale, avulsa dalla distribuzione effettiva di competenze legislative, amministrative e finanziarie.

I limiti di cui s'è detto possono in parte essere attribuiti ai vincoli relativamente leggeri imposti agli Stati, sulla base dello schema di programma concordato. D'altra parte alcune delle quantificazioni che sarebbero state necessarie erano in realtà impraticabili, senza un preventivo lavoro per la definizione e la comparazione di obiettivi quantificati.

Il principale fattore negativo è individuabile nell'assenza di stimoli per la preparazione di validi strumenti programmatici, mentre uno scollamento veniva per così dire istituzionalizzato (a livello locale, regionale e comunitario) tra i diversi 'addetti ai lavori': i programmatori e i gestori di progetti. Coerentemente, a partire dal 1980, si è registrato un ulteriore svuotamento del carattere operativo dei PSR.

In sintesi, guardando all'esperienza di tali programmi, si può dire che essa abbia corrisposto all'utilizzazione di una vecchia nozione della programmazione, piuttosto *old fashioned*. Le finalità dei programmi di sviluppo regionale erano operative, entro determinati limiti: i progetti potevano ritenersi finanziabili dal Fesr solo se essi 'si inquadravano' nei PSR. Conseguentemente, lo sforzo comune dei vari Stati è stato quello di rendere sempre più astratti i documenti trasmessi alla Commissione, in modo da evitare ogni possibile 'rifiuto' di progetti.

In definitiva, lo strumento predisposto si è rivelato largamente inadeguato, corrispondente nella gran parte dei casi ad un esercizio burocratico, anche se esso può aver dato luogo talvolta ad approfondimenti ed insegnamenti di un certo rilievo.

### 3. I PROGRAMMI COMUNITARI (PC) (1980-1990)

Nuove prospettive si sono aperte alla programmazione regionale europea con i 'programmi speciali'. Tali programmi - legati all'attuazione di azioni specifiche di intervento del Fesr e posti in essere sulla base di regolamenti ad hoc<sup>7</sup> - erano usualmente definiti congiuntamente dalla Commissione, dagli Stati e dalle autorità regionali e locali.

Una prima configurazione spaziale di tali programmi è quella risultante dalle azioni definite per contrastare gli effetti negativi dell'allargamento della Comunità Europea, nonché quelli tendenti al miglioramento della situazione socio-economica delle zone di frontiera tra Irlanda e Irlanda del Nord, allo sviluppo di energie alternative (successivamente proseguiti dal programma

<sup>7</sup> I testi di tali regolamenti sono raccolti in CCE (1986).

comunitario Valoren<sup>8</sup>) o di servizi avanzati di telecomunicazione (programma star<sup>9</sup>). Questi programmi si applicavano di fatto a regioni in ritardo di sviluppo, definite successivamente come ambito di attuazione dell'obiettivo 1.

Una seconda configurazione spaziale dei programmi speciali è quella delle azioni comunitarie di riconversione industriale (in particolare dei settori: siderurgico, cantieristico tessile e abbigliamento, pesca), e quindi a partire dal 1986 dei programmi comunitari Resider<sup>10</sup> e Renaval<sup>11</sup>. Com'è logico, vi è una certa coerenza tra questa configurazione spaziale e quella delle regioni industriali in declino (definite successivamente come ambito di attuazione dell'obiettivo 2, in senso stretto).

In complesso, 63 'programmi speciali' (corrispondenti ad azioni regionali specifiche) vennero a suo tempo definiti, cui si aggiunsero 41 'programmi comunitari' (Star, Valoren, Resider, Renaval), tutti posti in essere sulla base dell'articolo 7 del regolamento Fesr del 1984<sup>12</sup>.

I programmi comunitari disponevano di una serie di 'gradi di libertà' rispetto all'azione tradizionale del Fesr, in particolare per quanto riguarda:

l'ambito geografico di intervento, non necessariamente coincidente con quello delle 'regioni Fesr'. Con questi programmi era infatti possibile coinvolgere anche regioni o aree che non rientravano necessariamente nell'ambito di attuazione di una politica regionale in senso stretto e quindi non disponevano di regimi generali di aiuto a finalità regionale;

i contenuti, essendo consentite azioni di promozione economica e diverse forme di sostegno delle piccole e medie imprese (analisi settoriali, di fattibilità innovativa e di rischio; consulenza organizzativa e gestionale; diffusione tecnologica; servizi comuni a più imprese), non previste dalla regolamentazione generale del Fesr;

le modalità operative, in quanto il Fesr poteva intervenire, anche in assenza di spesa pubblica nazionale, in particolare attraverso una partecipazione temporanea (e in principio decrescente) alle spese di funzionamento delle piccole e medie imprese. Si trattava allora di una novità assoluta.

<sup>8</sup> Regolamento 3301/86 del 27 ottobre 1986 (GU L305, 31.10.1986).

<sup>9</sup> Regolamento 3300186 del 27 ottobre 1986 (GU L 305, 31.10.1986).

<sup>10</sup> Regolamento 328188 del 2 febbraio 1988 (GU L 33, 5.2.1988).

<sup>11</sup> Regolamento 2506188 del 26 luglio 1988 (GU L 225, 15.8.1988).

<sup>12</sup> Può essere utile ricordare che le iniziative comunitarie definite successivamente (Interreg, Stride, Rechar, Urban, Leader, ecc.) hanno trovato attuazione attraverso programmi operativi, cioè quella che sarà la forma generale di intervento del Fesr.

L'esperienza di questi programmi non è conclusiva, in quanto la loro elaborazione e implementazione sono state notevolmente difformi da paese a paese (talvolta da una regione all'altra), e non è dato disporre di una valutazione significativa d'insieme. Si possono tuttavia rilevare alcune impressioni dalle esperienze fatte:

- in molti casi, i programmi hanno coinvolto responsabilmente le autorità regionali e locali, nonché gli operatori privati e le loro organizzazioni. Tale coinvolgimento è andato in alcuni casi al di là delle aspettative, considerando gli ammontari non elevati di risorse finanziarie messe a disposizione e l'ingente sforzo dei 'soggetti attuatori' per applicare alle realtà locali i nuovi contenuti definiti dalla regolamentazione comunitaria;
- i programmi hanno molto spesso stimolato la messa a punto di forme parallele di intervento pubblico a livello statale, regionale o locale, ed ha quindi svolto un ruolo positivo di esperienza pilota;
- nella maggior parte dei casi si è operato nel senso di finanziare interventi nuovi, piuttosto che rimborsare spese già decise ed effettuate. Tale circostanza ha tra l'altro avuto delle implicazioni sul ritmo di assorbimento delle risorse allocate, ed è stata difficilmente compresa dalle istituzioni comunitarie (in primo luogo la Corte dei Conti), che hanno dovuto sempre gestire un difficile compromesso tra quantità e qualità;
- la risposta delle regioni con tradizione industriale affermata è parsa in generale più adeguata e qualitativamente migliore di quella delle regioni meno sviluppate, tradizionalmente abituate alla dipendenza dall'esterno;
- l'esecuzione dei programmi si è spesso confrontata a inestricabili questioni istituzionali e di procedure (amministrative, finanziarie, ecc.), ciò che ha comportato inevitabili, ulteriori ritardi e sotto-utilizzazione di risorse;
- in alcuni casi, la dimensione dei singoli programmi si è rivelata troppo angusta (in termini sia di territorio che di risorse) per poter dare luogo a seri processi di programmazione.

I programmi comunitari hanno comunque guidato un esperimento interessante di programmazione operativa. I loro contenuti erano particolarmente 'delicati', in quanto i PC intendevano definire nuove procedure, nuovi contenuti, nuovi beneficiari, nuovi rapporti tra Commissione Europea, soggetti attuatori e vari partners. Si trattava di un vero primo esperimento, condotto in finezza.

Dal punto di vista finanziario, l'apporto di risorse dato dalla Comunità a questi programmi fu invece estremamente modesto. Il contributo medio del Fesr per singolo programma non superava i 20 milioni di ecu; le risorse globalmente assegnate alle azioni specifiche non potevano superare il 5% dell'ammontare

totale del Fesr. La proposta fatta dalla CE nel 1981<sup>13</sup> di accrescere questa quota al 20%, come contropartita alla concentrazione delle azioni di sostegno nelle sole regioni aventi grossi problemi strutturali (cioè *in nuce* quello che sarebbe stato l'obiettivo 1), non venne allora accolta dagli Stati membri.

#### 4. I PROGRAMMI NAZIONALI DI INTERESSE COMUNITARIO (PNIC) (1984-1990)

L'esperienza dei 'programmi speciali' venne allargata con l'introduzione (operata dal regolamento 'riformato' del Fesr del 1984) di nuovi strumenti programmatici definiti come 'programmi nazionali di interesse comunitario', che hanno cominciato ad essere utilizzati a partire dal 1985.

In complesso, ottanta programmi vennero predisposti nei 12 Paesi dell'allora Unione Europea, prima della riforma dei fondi strutturali operata nel 1988.

L'importanza di questo strumento di programmazione è stata diversa nei diversi Stati. Tuttavia anche questa fase si applicava ad una UE in mutazione, con Spagna e Portogallo (futuri grandi beneficiari dei fondi strutturali) sulla porta di casa. Ciò spiega la netta prevalenza di programmi presentati da Francia (23), Regno Unito (15), Italia (10), Grecia (8).

L'introduzione dei PNIC ha corrisposto ad una modifica sostanziale dei modi di gestione del Fesr, col progressivo abbandono del finanziamento attraverso progetti. Del resto, una riconosciuta motivazione della nuova regolamentazione comunitaria era proprio quella di semplificare la gestione del Fesr, divenuta estremamente macchinosa (si può ricordare che, nel solo periodo 1985-1988, oltre 41 mila progetti avevano dovuto essere esaminati ed approvati dalla CE). A differenza dei programmi comunitari, i programmi nazionali di interesse comunitario hanno comportato l'assorbimento di un sostanzioso ammontare di risorse nelle regioni assistite dal Fesr.

Anche per i PNIC, non disponendo di una valutazione d'insieme, è possibile solamente effettuare alcune considerazioni d'ordine generale:

- nell'insieme, tali programmi hanno introdotto scarse novità in termini di contenuto. I PNIC hanno infatti prevalentemente richiesto il finanziamento di progetti di infrastrutture, di diverso tipo ed entità,
- nella maggior parte dei casi, il PNIC non era molto più che un formale involucro di progetti, tali quali erano stati finanziati nel periodo precedente. Pur in questa configurazione limitata, va considerato come un aspetto positivo lo sforzo (concettuale e concreto allo stesso tempo)

<sup>13</sup> Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento 724/75, che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale (GU C336, 23.12.1981).

compiuto dai soggetti attuatori del programma per definire questo involucro unico, o 'insieme coerente',

i programmi hanno infine fornito l'opportunità di dar luogo a prime forme di partenariato, con la creazione di comitati di programmazione ('*management committees*') e comitati di sorveglianza ('*monitoring committees*').

Una categoria particolarmente interessante di PNIC è stata quella dei 'programmi integrati'. Tra questi un notevole rilievo hanno assunto i 'programmi integrati mediterranei' (PIM), che furono tuttavia posti in essere sulla scorta di un regolamento specifico<sup>14</sup>. L'esperienza dei programmi integrati era stata preceduta da quella delle c.d. 'operazioni integrate'<sup>15</sup> (Napoli, Belfast), peraltro di scarso successo.

Uno degli aspetti fondamentali di questi programmi è stato ovviamente quello dell'intervento congiunto o 'integrato' dei fondi strutturali (Fesr, Fse e, in qualche caso, Feoga Orientamento) nell'ambito di un unico programma. Si trattava di un'innovazione di notevole importanza. Tuttavia la posizione in materia delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri è stata lungi dall'essere conseguente nel corso degli anni, dagli inizi sino alla più recente riforma.

I fondi strutturali (in particolare il Fse iscritto nel Trattato, e il Fesr creato sulla base dell'articolo 235 CEE<sup>16</sup>) avevano seguito percorsi paralleli, con obiettive difficoltà riscontrate per definire e procedere comuni. A tale situazione aveva corrisposto una resistenza al cambiamento da parte di molti, in primo luogo delle amministrazioni nazionali, che disponevano di collegamenti già instaurati e relativamente efficaci e preferivano non gettarsi in una nuova avventura. La riforma dei fondi strutturali operata nel 1988<sup>17</sup>, che si intitolava 'coordinamento degli interventi dei vari fondi strutturali e di questi con gli strumenti di prestito', aveva di fatto mantenuto procedure finanziarie diversificate, con dibattiti sterili svolti sulla opportunità di un fondo unico. La riforma effettuata nel 1999<sup>18</sup> ha di fatto mantenuto un collegamento formale tra i fondi solo per l'obiettivo I, ma ha

<sup>14</sup> Regolamento 2088/85 del 23 luglio 1985 (GU L 197, 27.7.1985).

<sup>15</sup> Operazioni condotte su iniziativa della CE (vedi documenti COM(81)152 del 24 luglio 1981 e COM(83)501 del 287 luglio 1983).

<sup>16</sup> Esso consentiva al Consiglio di approvare all'unanimità (su proposta della Commissione e dopo consultazione dell'Assemblea) qualsiasi misura che permettesse la realizzazione di obiettivi comunitari.

<sup>17</sup> Regolamento 2052/88 del 24 giugno 1988 (GU L 185, 15.7.1988). L'insieme dei testi regolamentari della prima riforma dei fondi strutturali comunitari è contenuto in CCE (1989). La seconda revisione dei fondi strutturali, operata nel 1993, non apportò cambiamenti radicali alla legislazione in vigore: vedasi CCE (1993).

<sup>18</sup> Regolamento 1260/1999 del 21 giugno 1999 (GTJ L 161, 26.6.1999). I testi normativi e le schede esplicative sono raccolti in CE (2000).

largamente abbandonato il principio dell'integrazione. A riprova di ciò, si può ricordare la coesistenza instaurata, nella stessa regione, di programmi diversi (programmi regionali, programmi dell'obiettivo 3 e programmi di sviluppo rurale), anziché di un unico programma, strategicamente articolato.

## 5. I PROGRAMMI OPERATIVI (PO) (dal 1989 ad oggi)

L'esperienza di programmazione regionale tuttora in corso a livello europeo è quella del 'programma operativo' (PO), definito come strumento essenziale della politica regionale dell'UE, a partire dalla riforma dei fondi strutturali operata nel 1988.

Agli inizi, lo schema di programma operativo consisteva sostanzialmente di cinque grandi blocchi: l'analisi socio-economica (che includeva anche i risultati delle esperienze passate e l'indicazione dei fattori di forza e debolezza), la strategia del programma e gli assi prioritari di intervento, le misure, il piano finanziario, la strumentazione. Successivamente, tale schema è stato ulteriormente precisato e presenta questa struttura:

1. Condizioni per la definizione del programma (Consultazione del partenariato; Valutazione ex-ante),
2. Analisi della situazione (Contesto socio-economico generale; Mercato del lavoro; Situazione ambientale; Situazione in merito alle pari opportunità),
3. Rassegna degli interventi effettuati (Programmi precedenti; Lezioni del passato; Risultanze significative per il programma),
4. Contesto politico del programma (Politiche comunitarie; Politiche nazionali; Politiche regionali; Politiche locali),
5. Forze, debolezze, opportunità, rischi (Analisi SWOT, *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*),
6. Strategia del programma (Finalità generale; Definizione della strategia; Finalità specifiche; Principali obiettivi da raggiungere (targets); Principali indicatori),
7. Gli assi prioritari (Per ogni asse: Finalità generale; Finalità specifiche; Definizione del contenuto dell'asse; Principali obiettivi da raggiungere (targets); Principali indicatori),
8. Le misure (Descrizione sintetica delle varie misure),
9. Temi trasversali (Per ciascun tema: Finalità generale; Definizione del contenuto; Principali obiettivi da raggiungere (targets); Principali indicatori),
10. Disposizioni di attuazione,
11. Piani finanziari,
12. Addizionalità.

Un'esperienza consistente è stata quindi fatta in Europa, considerando che questo schema di programma è di applicazione nei diversi paesi, per tutte le regioni di intervento del Fesr. La stesura del programma è stata generalmente affidata a consulenti, che hanno mantenuto un contatto più o meno variabile con i 'programmatori'. Si può comunque dire che, nella maggioranza dei casi, il programma definito sia stato considerato come una cosa seria da parte dei partners coinvolti e soprattutto dalle autorità responsabili dello sviluppo della regione.

Un aspetto fondamentale nella definizione del PO è stato quello della scelta degli assi prioritari del programma. Non si trattava qui di fare liste di spese (le infrastrutture, gli aiuti alle imprese, ecc.), ma di delimitare e concordare le principali strategie su cui veniva basato il programma.

Un altro aspetto importante è stato quello della quantificazione dei vari elementi del PO, per quanto approssimativa questa possa essere stata soprattutto agli inizi. Su questa base, il PO doveva rispondere ad una serie di controlli di coerenza tra, ad esempio: l'analisi SWOT, il piano finanziario, le lezioni del passato, gli obiettivi quantificati, le misure previste, e così via. Per quanto furbescamente il documento fosse stato inizialmente redatto, esso doveva in ultima analisi rispondere a verifiche di coerenza, su cui veniva impegnata la responsabilità dei vari partners.

Altri punti fermi contribuiscono ad offrire garanzie di fattibilità ed efficienza al programma operativo. Si tratta in particolare dei seguenti aspetti:

a) il 'partenariato'. Esso riguarda le diverse fasi della programmazione regionale: la preparazione, il finanziamento, la sorveglianza e la valutazione degli interventi. Di esso, la regolamentazione comunitaria dà una definizione sufficientemente precisa. Praticamente assente nella fase dei PSR, il partenariato era stato 'introdotto di fatto' nelle migliori esperienze dei PC, per aiutare le autorità di programmazione nella preparazione e nell'esecuzione di interventi che interessavano soggetti nuovi, come la piccola e media impresa, il volontariato, gli agenti di sviluppo, ecc. Un passo avanti era stato fatto con altre esperienze di programmazione decentrata (in primo luogo i PIM). Il partenariato venne infine definito come principio-chiave, determinante la messa in opera di tutti gli altri, con la riforma dei fondi strutturali comunitari operata nel 1988;

b) il 'comitato di sorveglianza'. La sua istituzione, che ha caratteristiche di assoluta formalità, corrisponde ad un obbligo e non più una scelta, com'era il caso dei comitati creati nell'ambito dei PC e dei PNIC negli anni '80. Esso comporta quindi un coinvolgimento (politico e amministrativo) senz'altro più importante dei livelli regionale e locale. Il Parlamento Europeo e la Commissione hanno svolto un ruolo di rilievo per rafforzare questo strumento di programmazione;

c) il 'monitoraggio'. Con l'attività di monitoraggio, il programma non viene abbandonato a se stesso una volta definito, ma viene seguito (in particolare dal comitato di sorveglianza e dall'autorità di gestione) nelle sue varie fasi. I risultati ottenuti sono regolarmente confrontati con gli obiettivi ed i *targets* definiti dal programma, il che può richiedere (anzi necessariamente richiede, se il programma è una cosa seria) revisioni e adattamenti nel corso del tempo.

Un ruolo più controverso è svolto dal 'quadro comunitario di sostegno' (QCS), che precede (ora solo per i programmi di più ampie dimensioni, in principio quelli che comportano un contributo comunitario superiore al miliardo di euro) la definizione del programma operativo. Il QCS è un quadro di riferimento programmatico che trascrive un accordo tra le istituzioni dell'UE (la Commissione e i Comitati consultivi in cui sono rappresentati i vari Stati) e le istituzioni dello Stato membro (a tutti i livelli: centrale, regionale e locale) nonché gli altri interessi rappresentati nel partenariato. Le esperienze al riguardo sono difformi da un Paese all'altro. In alcuni casi, il QCS può rappresentare un utile punto fermo, in cui le indicazioni di carattere generale (gli obiettivi della Commissione) sono rapportate ai bisogni e alle opportunità della regione, quali recensiti e politicamente valutati (le proposte contenute nei piani di sviluppo<sup>19</sup>). Nella maggior parte dei casi tuttavia il QCS non è di grande utilità, per una serie di ragioni:

il quadro programmatico globale può essere correttamente definito (e immutabile) solo quando anche gli elementi di dettaglio sono noti (il che è raramente il caso),

il QCS non può essere considerato il momento di un processo, in quanto non è data la possibilità di rivedere il QCS, sulla scorta degli ulteriori approfondimenti fatti col PO,

le autorità a livello regionale (e non solo loro) hanno l'impressione che, definito il QCS, sia necessario riaprire una nuova discussione con la Commissione Europea e gli altri partners per la definizione del PO.

La frammentazione del processo di programmazione ha trovato un'ulteriore spinta con l'ultima riforma, che prevede tre diversi momenti (il quadro comunitario di sostegno, il programma operativo, il complemento di programmazione). E' per questo che le esperienze dei documenti unici di

<sup>19</sup> Nella strategia originaria della riforma del 1988, i piani di sviluppo (o più semplicemente i piani), elaborati dalle autorità competenti nello Stato membro e presentati alla Commissione, costituivano il primo tassello della programmazione che veniva definita con decisione della Commissione, d'accordo con lo Stato membro interessato. Col tempo, i piani si sono venuti sempre più a configurare come proposte di QCS o PO.



programmazione (che fondono QCS e PO) sono considerate dagli addetti ai lavori assai più proficue.

E' probabile che in certi casi (ad esempio nelle regioni corrispondenti all'obiettivo 2) l'armamentario concepito dalla riforma operata nel 1988, e ristrutturato dalla recente riforma, rischi di essere sproporzionato rispetto ai mezzi e alle capacità d'intervento che sono messi a disposizione. La partecipazione e la motivazione delle autorità regionali sono state comunque importanti, il che sembra finalmente coerente col processo di decentralizzazione delle decisioni riguardanti lo sviluppo regionale. Maggiori difficoltà sono state invece riscontrate per le autorità locali e per le altre componenti del partenariato. Da questo punto di vista i PO presentano indubbiamente luci ed ombre.

I PO definiti nell'ambito della politica regionale europea hanno un rilievo e un significato assai diverso, a seconda dei contesti nazionali in cui tali programmi sono elaborati. Prendendo i quattro grandi paesi dell'UE, si può sintetizzare la situazione nei termini seguenti :

nel Regno Unito, il PO poteva considerarsi l'unico documento strategico disponibile a livello regionale, in un *vacuum* generale di strumenti di programmazione,

in Italia, il PO tendeva ad essere considerato come un documento piuttosto modesto a paragone dei 'libri dei sogni' cui si era abituati. Esso era tuttavia valutato in modo del tutto diverso, ed importante nella sostanza per i soggetti attuatori del programma e per i potenziali beneficiari, in quanto metteva realmente a disposizione risorse effettive, in modi e tempi definiti,

in Francia, il PO corrispondeva di fatto ad un tassello del '*contrat de plan Etat-Région*'. Esso poteva richiedere un adattamento più o meno rilevante di tale contratto, nella misura in cui le priorità dell'UE erano prese in considerazione, questo dipendendo a sua volta dalle caratteristiche e dalla qualità del partenariato regionale,

in Germania, il PO rientrava in un sistema variamente articolato di regimi di aiuto, che erano formalmente in grado di trattare tutti i temi dello sviluppo regionale. Di conseguenza, gli interventi comunitari potevano solamente essere inseriti in questo reticolo legislativo e amministrativo (data anche la forte resistenza delle varie amministrazioni interessate). A volte, tuttavia, un partenariato più aperto e consapevole ha potuto consentire un dialogo fecondo e quindi l'introduzione di alcune strategie innovative nello sviluppo regionale.

In generale, l'esperienza dei PO è stata (e continua ad essere) di notevole rilevanza. Nel periodo 1994-1999 ben 346 programmi operativi regionali (per gli obiettivi 1, 2, 5b e 6) erano stati messi in esecuzione nei 15 paesi dell'UE. A questi possono aggiungersi i PO multi-regionali ed i PO delle iniziative

comunitarie. Si può immaginare quale lavoro concettuale, operativo, amministrativo ne sia derivato nella gran parte delle regioni europee, coinvolgendo un numero impressionante di politici, amministratori, agenti di sviluppo, operatori, associazioni, imprese, organismi diversi.

## 6. QUALCHE CONCLUSIONE

La programmazione regionale europea, cioè quella che costituisce passaggio obbligato per l'applicazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Fesr), è un'esperienza interessante sotto diversi punti di vista.

Vi è innanzi tutto da rilevare la durabilità di questa esperienza, rispetto agli alti e bassi della programmazione regionale nei vari paesi. Infatti i programmi regionali, sotto diverse forme, sono stati definiti per le regioni di intervento del Fesr all'incirca per un quarto di secolo. I programmi operativi, corrispondenti alla forma più adeguata e completa di programmazione regionale, sono definiti a partire dal 1989.

Vi è poi da considerare la dimensione importante di questa esperienza di programmazione, dato che tutti i paesi dell'Unione Europea vi hanno partecipato con caratteri di relativa omogeneità. Le regioni interessate hanno una popolazione corrispondente a più della metà della popolazione totale dell'Unione.

Il primo tipo di programmazione regionale europea sperimentato con la istituzione del Fesr, cioè quello dei 'Programmi di sviluppo regionale' (PSR), non fu brillante, per una serie di ragioni. Nonostante le speranze nutrite agli inizi, la formulazione di tali programmi si trasformò in un esercizio di contenuto dubbio e nel complesso di scarsa utilità.

Il passaggio successivo ai programmi comunitari (PC) e ai programmi nazionali di interesse comunitario (PNIC) ha corrisposto ad un'evoluzione necessaria e benefica. Nel primo caso, cioè quello dei PC (inizialmente definiti come programmi speciali), si è trattato di introdurre nella realtà delle varie regioni una serie di novità attinenti tanto al contenuto che ai processi di programmazione. La definizione e la realizzazione di tali programmi ha quindi comportato un lavoro fino, che ha richiesto notevoli sforzi alle amministrazioni e agli agenti dello sviluppo regionale. E' ovvio che, trattandosi di un'operazione difficile, essa non abbia prodotto ovunque i risultati sperati. Talvolta i programmi comunitari sono addirittura apparsi come un'ingerenza di dubbio significato, soprattutto a coloro che vedevano in questo tipo di programmazione solo gli elementi negativi a breve termine. Di fatto, i programmi comunitari hanno consentito, nella generalità dei casi, una vera e propria prima sperimentazione. Con i programmi nazionali di interesse comunitario, si è invece dato avvio ad un'operazione di tipo grosso, in cui i contenuti erano meno innovativi, ma i processi richiesti di

notevole rilevanza, considerando l'entità delle risorse messe in campo e l'ampiezza delle regioni coinvolte.

Con la definizione dei programmi operativi (PO), introdotti dalla riforma dei fondi strutturali operata nel 1988, si è in certo senso operata una compenetrazione degli elementi sviluppati nel corso degli anni precedenti, nonché delle specificità proprie a ciascun paese.

I programmi operativi hanno in particolare permesso di far convergere due ottiche diverse :

quella del piano, secondo le pratiche in essere in paesi come la Francia, ove l'esperienza di programmazione era presente ed accettata da lungo tempo,

quella della valutazione e del controllo della spesa, corrispondente ad una pratica in paesi come il Regno Unito, in cui la nozione stessa di programma, a qualsiasi livello, era generalmente ostica.

La definizione e l'implementazione dei programmi operativi nell'ambito della politica regionale europea ha portato con sé una serie di acquisizioni di notevole importanza :

il partenariato, cui corrisponde un vero e proprio sistema di 'governance' della programmazione regionale. Esso trova, in particolare, una sua espressione nel comitato di sorveglianza, cui compete la 'supervisione' del programma, e che deve essere istituito non più di tre mesi dopo l'approvazione del programma,

il monitoraggio, che richiede a sua volta la quantificazione degli obiettivi, degli assi prioritari, delle misure, delle azioni. Questa è stata a sua volta facilitata da esperienze e studi condotti nelle varie regioni, che hanno consentito ai diversi soggetti attuatori e agenti dello sviluppo regionale di comprendere, padroneggiare e applicare strumenti quantitativi,

la valutazione, che permette una continuità al processo di programmazione, le esperienze del passato servendo di utile e continua lezione per il presente.

In conclusione, la breve rassegna fatta nelle pagine precedenti porta a ritenere che non sia azzardato considerare il programma operativo, con i necessari adattamenti imposti dalla realtà e dai modi di interpretarla, uno strumento utile, da continuare a impiegare per lo sviluppo regionale in Europa. Ciò vale evidentemente anche per tutto quello che l'esperienza di programmazione regionale europea ha portato con sé, in primo luogo, il partenariato, il monitoraggio, la valutazione. E vale anche per le altre acquisizioni, che sono divenute pratiche correnti di governo, ad esempio le procedure di selezione dei progetti da finanziare, sulla scorta di *targets* quantificati, in relazione ad obiettivi ugualmente quantificati.

In definitiva, si può ritenere che il programma operativo sia uno strumento praticabile per le regioni, anche quando per esse la politica regionale europea abbia cessato di esistere.

## BIBLIOGRAFIA

CCE (1979), *I programmi di sviluppo regionale*, Collezione programmi, Qserie politica regionale n.17, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles.

CCE (1984), *I programmi di sviluppo regionale della seconda generazione per il periodo 1981-1985*, Serie Documenti, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Luxembourg

CCE ( 1986), *Testi principali che disciplinano la politica regionale delle Comunità europee*, documento XVI/9/86-IT, Bruxelles. Esso contiene, in particolare per le azioni specifiche comunitarie, i seguenti testi legislativi:

- regioni interessate all'allargamento: regolamento 2615/80 del 7 ottobre 1980 (GU L 271, 15.10.1980), regolamenti 214/84 e 215/84 del 18 gennaio 1984 (GU L 27, 31.1.1984);
- zone frontaliere: regolamento 2619180 del 7 ottobre 1980 (GU L 271 del 15.10.1980), regolamento 3637185 del 17 dicembre 1985 (GU L 350, 27.12.1985);
- sviluppo dell'energia: regolamento 2618180 del 7 ottobre 1980 (GU L 271, 15.10.1980), regolamento 218/84 del 18 gennaio 1984 (GU L 27, 31.1.1984);
- zone siderurgiche: regolamento 2616/80 del 7 ottobre 1980 (GU L 271, 15.10.1980), regolamento 216184 del 18 gennaio 1984 (GU L 27, 31.1.1984);
- zone colpite dalla crisi dei cantieri navali: regolamento 2617180 del 7 ottobre 1980 (GU L 271, 15.10.1980), regolamento 217184 del 18 gennaio 1984 (GU L 271, 15.10.1980), regolamento 3635185 del 17 dicembre 1985 (GU L 350, 27.12.1985);
- zone colpite dalla crisi del tessile e abbigliamento: regolamento 219/84 del 18 gennaio 1984 (GU L 27, 31.1.1984), regolamento 3636185 del 17 dicembre 1985 (GU L 350, 27.12.1985);
- pesca: regolamento 3638185 del 17 dicembre 1985 (GU L 350, 27.12.1985).

inventario N. 18294 D.

CCE (1989), *Vademecum sulla riforma dei fondi strutturali comunitari*, Documento, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Luxembourg.

CCE (1993), *I fondi strutturali comunitari 1994-1999*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Luxembourg.

CCE (2000), *Politiche strutturali 2000-2006*, Unione Europea, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali, Luxembourg.