

Rosario Sapienza

Politiche di coesione e programmazione
economica regionale: il caso Sicilia

Giustamente e opportunamente siamo oggi riuniti a discutere della opportunità di progettare un momento di raccordo tra le regioni meridionali e lo Stato al fine di impostare una migliore e più coordinata strategia di sviluppo e di gestione dei fondi strutturali. Desidero contribuire a questa riflessione presentando in estrema sintesi i risultati delle ricerche in materia che da una quindicina d'anni oramai conduciamo a Catania nell'ambito del nostro Seminario Permanente sulla Coesione.

Il punto di partenza di questa riflessione non può che essere una attenta ricostruzione della oggettivamente deludente performance della Regione Siciliana in materia di gestione dei fondi strutturali europei nell'ambito della propria programmazione economica.

Sono convinto, e non sono il solo a pensarla così, che il vero problema della Sicilia, e forse anche dell'Italia, nella gestione dei fondi europei è stato rappresentato dalla incapacità (talvolta forse preordinata) di impostare una seria programmazione ad hoc mirata a grandi interventi appunto strutturali. Si è preferito utilizzare invece i fondi per finanziare una legislazione di sostegno alla finanza locale, favorendo una parcellizzazione degli interventi che può produrre forse consenso elettorale nel breve periodo, ma non favorisce certo il raggiungimento di obiettivi strategici di crescita e sviluppo. Basta, per rendersene conto, scorrere anche molto velocemente le diverse edizioni dei POR Sicilia e poi leggere i dati relativi alle loro deludenti performance operative.

Complessa e poco operativa è pure la macchina amministrativa messa in piedi per la gestione degli interventi cofinanziati dall'Unione. Si pensi ad esempio alla Cabina di regia regionale che è risultata del tutto inadatta allo scopo di "semplificare e incrementare l'efficienza del processo decisionale delle amministrazioni regionali competenti" o ancora all'Ufficio Speciale per i controlli di secondo livello, istituito in ottemperanza al disposto del Regolamento (CE) 438/01, relativo ai sistemi di gestione e di controllo dei contributi concessi nell'ambito degli interventi strutturali, che non ha posto adeguato rimedio al problema rappresentato dalla diffusione e parcellizzazione

dei controlli, che è però insito nella regolamentazione europea prima che nella normativa regionale.

Un terzo limite può essere rinvenuto nella limitata percezione sia della politica sia dell'alta dirigenza regionale dei limiti di una impostazione finalizzata a mandare avanti la gestione ordinaria senza una chiara visione strategica

Un quarto limite è poi rappresentato dall'elevata incidenza di comportamenti fraudolenti nella gestione dei fondi come evidenziato in più occasioni dall'OLAF soprattutto per le misure destinate allo sviluppo locale che, non casualmente, è quello dove i finanziamenti si disperdono in mille rivoli, inseguendo esigenze settoriali.

Detto questo e doverosamente riconosciuti i limiti dell'azione regionale, va però evidenziata una grave rigidità del sistema europeo tutto, che ha causato non pochi problemi alla gestione delle strategie di sviluppo in Sicilia. Se la Commissione ha infatti mostrato una certa comprensione nei confronti dei tentativi spesso tardivi dell'amministrazione regionale di recuperare un accettabile livello di spesa dei fondi europei, comprensione lodevolmente ispirata in qualche modo alla logica della co-amministrazione, molto meno flessibile è apparsa nell'esercizio dei suoi poteri di repressione dei comportamenti anticoncorrenziali. Di norma infatti le agevolazioni previste dalla legislazione siciliana per le imprese insediate nel territorio della Regione sono state viste come selettive e dunque incompatibili con i principi della libera concorrenza nel mercato comune europeo

Insomma, se uno Stato istituisce un regime fiscale di portata generale (che riguarda cioè tutti i suoi cittadini) nessun problema (o quasi). Se invece questo regime fiscale riguarda solo alcune parti del territorio statale o solo alcune categorie di cittadini sarà considerato "selettivo". Quindi sarà considerato un aiuto e andrà sottoposto alla procedura di autorizzazione comunitaria. Allo stesso modo, l'istituzione da parte di una sola regione italiana di regimi agevolativi finisce con l'evocare la nozione di aiuto selettivo visto che la regione dispone solamente per il suo territorio e non per l'intero territorio nazionale.

Molti ostacoli all'efficiente impiego dei finanziamenti europei però sono dovuti anche all'operare (o il più volte all'inerzia) delle amministrazioni nazionali. Pensiamo alla rimodulazione del contributo nazionale al cofinanziamento degli interventi europei o alla complessa e annosa vicenda dell'attuazione del GECT in Italia, a lungo posposta per la mancata adozione di una legge nazionale di attuazione che probabilmente non era nemmeno necessaria.

Ben venga dunque una nuova stagione che veda una cooperazione virtuosa tra lo Stato e le regioni meridionali, a patto che essa risulti compatibile con le esigenze di empowerment delle regioni e non finisca per svilirne o negarne le competenze con la comoda scusa della ricerca di una maggiore efficienza.

Nota di documentazione

Quando nel 2001 assunsi la direzione della cattedra di diritto internazionale e diritto dell'Unione europea all'Università di Catania, mi posi, tra gli altri, il problema di organizzare, pur con i mezzi esigui dei quali disponevo, un'attività di ricerca condivisa che per un verso fosse occasione di diffusione di un metodo, quello del *team working* nell'attività di ricerca, e per altro verso, affiancasse l'attività didattica dandole sostanza di contenuti e strumenti di aggiornamento. Nacquero così differenti gruppi di lavoro, quali articolazioni interne di un unico team di ricerca.

Il primo di questi gruppi di lavoro ad assumere una fisionomia ben individuata fu il Seminario Permanente sulla Coesione, creato nella forma di gruppo di lavoro che ha affiancato e sostenuto nel tempo gli insegnamenti di Diritto delle Comunità europee e poi di Diritto dell'Unione europea, impartiti da me a Catania e poi anche ad Enna fin dal 1997 e poi dal 2006 anche da Adriana Di Stefano a Ragusa e Catania. Il Seminario Permanente ha operato anche quale gruppo di appoggio alla redazione della Rivista Giuridica del Mezzogiorno della SVIMEZ, per la quale ha curato fino a qualche tempo fa la documentazione sulla politica europea di coesione e sui suoi rapporti con le politiche italiane di amministrazione per lo sviluppo.

La scelta della sua costituzione apparve quasi naturale. Nel 1998, proprio a Catania, in occasione di un convegno tenuto dal 2 al 4 dicembre, era stato presentato a una vasta platea di amministratori e imprenditori il volume *Cento idee per lo sviluppo*, una collezione di materiali prodotti dai dipartimenti programmazione delle regioni e dalle amministrazioni centrali dello Stato, raccolti a cura del Dipartimento per la Programmazione e lo Sviluppo. Le proposte vennero discusse in sette diversi *workshops* dai quali emerse un diffuso consenso sull'idea di usare il Piano di Sviluppo per il Mezzogiorno (da presentarsi per ottenere dalle autorità comunitarie il Quadro Comunitario di Sostegno degli aiuti europei) per riscrivere in Italia le regole del gioco degli investimenti pubblici. Così la politica comunitaria di intervento per le aree in debito di sviluppo era diventata in Italia qualcosa di più: una dimensione della programmazione e della politica di sviluppo nazionali.

Ma a noi interessava e interessa ancora ricostruire le dinamiche che hanno interessato specificamente l'isola, una realtà economica periferica che ritenevamo e ancor oggi riteniamo fortemente condizionata non solo dalla struttura dello Stato italiano, ancora connotato in senso fortemente unitario, nonostante le innegabili riforme in senso federalista, ma anche dall'assetto di poteri che scaturisce dal Trattato istitutivo della Comunità Europea.

Il Seminario Permanente sulla Coesione ha in particolare curato i seguenti progetti di documentazione: l'Osservatorio sulla evoluzione della politica di coesione in Europa (2001 ad oggi); l'Osservatorio sulle politiche di coesione nei Paesi di recente adesione alla Unione europea (2005-2009); l'Osservatorio sulla politica di coesione in Italia (2001 ad oggi); l'Osservatorio sul POR Sicilia 2007-2013 (2006 ad oggi); L'Osservatorio sui regimi di aiuti a finalità regionale in Europa (2001 ad oggi).

Spero di fare cosa utile, oltreché scientificamente corretta, segnalando qui di seguito i prodotti della nostra ricerca che documentano le affermazioni contenute nel mio breve intervento, cominciando dal volume, da me curato, *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Milano, Giuffrè, 2003, ove alle pp. 137 e ss. si può leggere uno dei primi studi sulla cabina di regia siciliana quello di Marco Pulvirenti, *La cabina di regia della Regione Siciliana*. Sempre per ricostruire la struttura dell'apparato regionale per la gestione dei fondi europei può vedersi lo studio di Grazia Vitale, *I controlli finanziari di secondo livello nella Regione Sicilia ai sensi del Regolamento (CE) 438/01*, in «Rivista Giuridica del Mezzogiorno» 2004, pp. 487 ss.

La strategia siciliana di adeguamento comunitario è stata poi seguita con grande attenzione da Adriana Di Stefano della quale possono vedersi *Esecuzione degli obblighi comunitari e ordinamenti regionali: il disegno di legge della Regione Siciliana*, in «Rivista Giuridica del Mezzogiorno» 2006, pp. 75 ss.; *Proposta di Programma Operativo FESR Sicilia 2007-2013 (2 marzo 2007)*, ivi 2007, p. 385 ss.; *IV Conferenza Programmatica dell'ANCI sul Mezzogiorno, I Comuni protagonisti della programmazione comunitaria 2007-2013 per far ripartire il Mezzogiorno e rilanciare l'economia italiana*, ivi p. 388 s.; *Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, Agenda Territoriale dell'Unione europea. Documento delle Regioni e delle Province Autonome italiane*, ivi p. 390 s. fino poi alla definitiva sistemazione della materia nello studio *La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una Multilevel Governance*, ivi 2008, pp. 749 ss.

Sulla problematica relativa alla compatibilità europea degli aiuti siciliani alle imprese vedi l'ampio studio di Gabriella Pistorio, *Aiuti di Stato a finalità regionale e compatibilità comunitaria. Il caso della Sicilia*, in «Rivista Giuridica del Mezzogiorno» 2002, pp. 529 ss. e poi anche le mie cronache *Programmazione economica regionale e politica comunitaria di coesione economica e sociale in Sicilia: il caso RESAIS*, ivi 2005, pp. 83 ss.; *La riforma dello Statuto della Regione siciliana e gli aiuti di natura fiscale alle imprese*, ivi 2006, pp. 411 ss.; *Regimi agevolativi di natura fiscale e disciplina comunitaria degli aiuti di Stato. La decisione della Corte di giustizia nella causa C-88/03*, ivi 2007, pp. 57 ss.; *Legislazione siciliana sugli aiuti alle imprese e diritto comunitario della concorrenza. Recenti sviluppi*, ivi 2007, pp. 567 ss.

Sulla cooperazione interregionale e sui Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale si vedano il contributo di Laura Mascali su *Le Regioni dell'Obiettivo 1 e l'utilizzo dei Fondi strutturali. Opportunità di sviluppo offerte dal PIC Interreg III*, in «Rivista Giuridica del Mezzogiorno» 2001, pp. 1097 ss. e la raccolta dalla stessa curata *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale. Introduzione al Regolamento 1082/2006*, Firenze, Ed.it, 2010 che include tra gli altri saggi il testo della sua relazione al Seminario di Coesione & Diritto del 9/10 maggio 2009 su *Il GECT nel quadro della politica comunitaria di coesione economica e sociale*, ivi pp. 11 ss.