

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,  
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in SCIENZE POLITICHE, STUDI  
INTERNAZIONALI, GOVERNO DELLE AMMINISTRAZIONI



L'agenda digitale nella programmazione europea 2014-20 e nella  
programmazione 2021-27.

*Relatore:* Prof. Giorgia Nesti

*Laureanda:* Alessia Conti

Matricola N. 1173860

A.A. 2020-2021



## *Indice*

<b>Introduzione</b> .....	3
<b>Capitolo I: La politica di coesione</b>	
1. Funzionamento dell’Unione europea, atti legislativi e composizione del bilancio dell’UE .....	7
2. La politica di coesione, gli obiettivi che persegue e i principi su cui si basa..	8
2.1 Evoluzione storica della politica di coesione.....	10
2.2. Destinatari finali e beneficiari della politica di coesione.....	17
3. I Fondi strutturali: il principale strumento operativo della politica di coesione	18
3.1 Gestione delle risorse del bilancio dell’Unione europea; i Fondi europei nelle sue due distinzioni: Fondi strutturali e Fondi a gestione diretta .....	18
3.2. I quattro principali Fondi strutturali e di investimento dell’Unione europea .....	20
3.3. La Riforma dei Fondi strutturali del 1988.....	21
3.4. Strumenti operativi della politica di coesione: i fondi strutturali e di investimento dell’Unione europea.....	25
<b>Capitolo II: La Strategia Europa 2020</b>	
1. Il contesto .....	27
1.1. La struttura di Europa 2020 .....	29
1.2. Risultati raggiunti e criticità della strategia .....	33
1.3. La governance della strategia Europa 2020 e il semestre europeo .....	35
2. Struttura e obiettivi della programmazione europea 2014-2020.....	36
2.1. I fondi per la programmazione 2014-2020 e le condizionalità previste per beneficiarne.....	40
3. L’Agenda digitale europea .....	42
<b>Capitolo III: La programmazione europea 2021-2027</b>	
1. Dare voce ai cittadini sulla politica di coesione e sfide da affrontare insieme all’Unione europea .....	53
2. L’impatto del Covid-19 sulla programmazione europea 2021-2027 .....	59
3. Obiettivi della programmazione 2021-2027 e programmi europei per attuarli	60
4. Caratteristiche dei Fondi strutturali e di investimento europei tra elementi di continuità e di riforma.....	65
5. L’impatto del Covid-19 nel campo del digitale .....	69
<b>Conclusioni</b> .....	75

**Bibliografia** ..... 77

## *Introduzione*

Il 7 febbraio del 1992 viene istituita, con il Trattato di Maastricht, l'Unione europea, un'organizzazione economica e politica comprendente oggi 27 paesi che, lavorando in sinergia, hanno come obiettivo comune quello di migliorare la vita dei cittadini, rendendola più semplice e più sicura. L'attuale Unione europea è l'evoluzione di una prima organizzazione nata nel 1958 e denominata Comunità economica europea. Europea all'indomani del secondo conflitto mondiale. Vi facevamo inizialmente parte solo Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi. <sup>1</sup> Tale necessità prende avvio proprio in seguito alla Prima e alla Seconda guerra mondiale, due eventi che nella prima metà del Novecento hanno determinato il più profondo cambiamento sulla storia mondiale, a livello politico, economico e sociale. Il continente europeo è stato, insieme all'Asia, il principale scenario dei numerosi cambiamenti che hanno provocato milioni di morti:<sup>2</sup> un livello di distruzione senza precedenti nella storia. Va a questo proposito considerato che i due eventi bellici vennero combattuti con forze terrestri, marittime e dell'aviazione attaccando non solo i militari ma anche i civili su più fronti. Ciò fu reso possibile grazie a un'immensa mobilitazione delle risorse industriali e scientifiche. Un cambiamento radicale rispetto a quanto si era visto fino a quel momento. Basti pensare alla velocità delle azioni militari e alla coordinazione su vaste aree rese possibili non solo dal progressivo sviluppo nei trasporti con le automobili e gli aerei ma anche alla loro combinazione con nuovi e rapidi mezzi di comunicazione, la radio e il telegrafo. Può sembrare paradossale ma alcune tecnologie sviluppate durante questi decenni di combattimenti, hanno modificato positivamente la vita in tempo di pace e hanno portato il mondo a procedere a passi spediti verso l'effetto della globalizzazione.

Ma poteva funzionare un mondo messo in pericolo da possibili nuove guerre? Le devastazioni umane, economiche e sociali derivate dai due conflitti hanno fatto comprendere che la collaborazione fra Stati avrebbe portato a un generale

---

<sup>1</sup> Francesco Morata, *L'Unione europea: istituzioni, attori e politiche* (Roma: Lavoro, 1999).

<sup>2</sup> Giovanni Sabbatucci e Vittorio Vidotto, *Il mondo contemporaneo. Dal 1848 ad oggi* (Roma-Bari: Laterza, 2016).

benessere. A livello europeo istituzioni come la North Atlantic Treaty Organization, l'ONU e l'Unione europea furono stabilite per gestire in modo migliore gli affari internazionali, con l'esplicito scopo di prevenire lo scoppio di un altro devastante conflitto.

La stessa necessità si è verificata, nel campo della digitalizzazione, a seguito della diffusione del Covid-19. Una rivoluzione già iniziata negli anni precedenti ma che ha dovuto migliorarsi rapidamente. “E’ bene rendersi conto di quanto il mondo sia cambiato e di come il Covid sia stato un forte acceleratore della digitalizzazione dei processi produttivi e di lavoro.”<sup>3</sup>

La pandemia ancora in corso ha infatti messo in luce come le tecnologie digitali siano state indispensabili alle imprese per continuare a funzionare, alle persone per rimanere in contatto tra di loro e agli studenti per proseguire il loro percorso di formazione e istruzione nonostante la popolazione si trovasse in una situazione di lockdown mondiale. Pensare di ritornare alla stessa vita di prima è un'utopia. Come afferma Bas Boorsma, capo dell'Ufficio digitale della città di Rotterdam ed esperto di 'smart cities': “la digitalizzazione come fenomeno che definisce la nostra era è qui e non può essere negata o rimandata. Ma come forza può (e deve) essere governata.”<sup>4</sup> Per rispondere a questo bisogno è intervenuta anche l'Unione europea che ha proposto una strategia digitale per il benessere delle imprese, dei cittadini e del pianeta in generale.<sup>5</sup>

L'impatto della digitalizzazione sta toccando infatti tutti i campi della vita quotidiana e le tecnologie digitali stanno diventando fondamentali per la società soprattutto a seguito di questo evento inatteso che ha portato le persone a doversi adattare. A tal proposito la Commissione europea si è mossa per garantire che le tecnologie digitali funzionino per tutti attraverso l'elaborazione di una piani, programmi e investimenti.

---

<sup>3</sup> Tommaso Galeotto, “Digitalizzazione: dopo il Covid è il momento di fare il balzo”, *L'Eco di Bergamo*, 24 aprile 2021.

<sup>4</sup> Bas Boorsoma, *Un new Deal Digitale* (Rainmaking Publications), 20 aprile 2018, pg. 52.

<sup>5</sup> Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, “L'Unione europea: che cos'è e che cosa fa”, (Lussemburgo), febbraio 2020.

Pertanto, questa tesi analizza ciò che l'Unione europea si è proposta di fare durante la programmazione 2014-2020 e quella attuale 2021-2027, soprattutto nel campo del digitale. Nel primo capitolo verrà data una visione generale di come lavora l'Unione europea; di com'è arrivata ad elaborare la politica di coesione, politica essenziale per ridurre i divari presenti tra le regioni e gli Stati membri dell'Unione europea e di come vengono utilizzati i fondi di cui la Commissione europea dispone per dare attuazione a questa politica. Il secondo capitolo tratta invece della politica di coesione 2014-2020; della Strategia Europa 2020 che funge da riferimento per questi sette anni di programmazione e di una delle sette iniziative faro che è stata elaborata per promuovere la diffusione delle tecnologie digitali nella nostra società, ovvero dell'Agenda digitale europea. E per concludere, il terzo capitolo si occupa della programmazione 2021-2027 ancora in corso che si è dovuta adattare alla pandemia di Covid-19 scoppiata nel 2020, dando comunque rilevanza ai progressi che si è proposti di raggiungere nel campo del digitale.





## CAPITOLO I LA POLITICA DI COESIONE NELL'UNIONE EUROPEA

### *1. Funzionamento dell'Unione europea, atti legislativi e composizione del bilancio dell'UE*

“L'Unione dispone di un quadro istituzionale che mira a promuoverne i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri, garantirne la coerenza, l'efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni.”<sup>6</sup>

Le principali istituzioni che partecipano al processo decisionale dell'Unione europea sono: il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea, le quali, conformemente a quanto stabilito dall'art 13 del Trattato sull'Unione europea devono attuare tra loro una “leale cooperazione.”

Il Parlamento europeo è l'istituzione che rappresenta i cittadini dell'Ue e viene eletto direttamente da essi; il Consiglio d'Europa, costituito dai capi di Stato o di Governo degli Stati membri dell'Unione, definisce le priorità e gli orientamenti politici generali dell'Ue, senza tuttavia esercitare funzioni legislative e la Commissione europea, rappresentando gli interessi generali dell'Unione, è l'istituzione che propone nuove leggi, le quali verranno poi adottate sia dal Parlamento europeo sia dal Consiglio, per poi essere attuate dagli Stati membri. La presidenza del Consiglio dell'Unione è di particolare importanza per la programmazione europea perché definisce quali sono le priorità su cui allocare o ricollocare le risorse europee disponibili.<sup>7</sup>

Per realizzare gli obiettivi stabiliti, l'Unione europea può decidere di intervenire attraverso vari atti giuridici che sono: i regolamenti, ossia atti di portata generale e obbligatori in tutti i suoi elementi, utilizzati per regolare ad esempio Fondi strutturali o Piani europei; le direttive sono atti con cui si obbligano gli Stati membri a realizzare determinati obiettivi, lasciando loro la scelta dei mezzi con cui farlo

---

<sup>6</sup> Trattato sull'Unione europea, art 13, comma 1.

<sup>7</sup> Mascia, *Unione Europea cantiere aperto di governance, Teorie, istituzioni, attori* (Bari: Cacucci Editore), 2016.

attraverso decreti-legge o decreti legislativi; le decisioni sono atti con cui le istituzioni europee prendono provvedimenti su un caso particolare ed infine le raccomandazioni o pareri sono atti non vincolanti e di indirizzo, con cui si invitano gli Stati membri a portare avanti alcune politiche o a farne di nuove.

L'Unione europea dispone poi di un bilancio che, annualmente, viene finanziato attraverso un prelievo in percentuale sulla ricchezza prodotta da ogni Stato membro, un prelievo sull'IVA, un prelievo sui dazi doganali e un prelievo sui prodotti agricoli.

Ad alimentare le casse dell'Unione europea ci sono inoltre le imposte sui redditi del personale che lavora per le istituzioni europee, i fondi residui che rimangono dalla programmazione europea precedente e le ammende inflitte alle imprese che hanno violato la normativa europea. Ma la grossa parte del bilancio dell'Unione è rappresentata dal tasso che viene applicato al reddito nazionale lordo degli Stati membri. In base al proprio PIL, gli Stati sono tenuti infatti a versare del denaro all'Ue, in modo che possa essere poi redistribuito in maniera più consistente nei paesi con problemi strutturali o in ritardo di sviluppo e in maniera inferiore in quelli che possiedono un'economia più avanzata.

Le risorse raccolte, e quindi direttamente disponibili, vengono inserite in un quadro finanziario pluriennale, meglio conosciuto come 'periodo di programmazione'; per ogni settore vengono poi definiti dei massimali (cd. plafonds), per grandi categorie di spesa (cd. rubrica) e per un periodo delimitato che copre la durata di almeno 5 anni. Saranno poi gli Stati membri a decidere dove allocare le risorse sulla base delle priorità stabilite dall'Unione europea.<sup>8</sup>

## ***2. La politica di coesione, gli obiettivi che persegue e i principi su cui si basa***

Esistono diverse politiche nell'Unione europea che, venendo finanziate da un bilancio annuale, intervengono in numerosi settori cercando di dare un beneficio agli Stati membri.

---

<sup>8</sup> Maria Grazia Mastrangelo, "Programmazione europea 2014-2020" (Webinar presentato per l'associazione di volontariato CSVnet) 13 giugno 2014, <https://www.youtube.com/watch?v=Mb87UD02m2k>

Tra queste, abbiamo le politiche di innovazione che mirano a costruire un'Europa il più possibile moderna ed innovativa e che si occupano di temi ambientali, di sviluppo sostenibile, di innovazione tecnologica e di energia. Ad esempio, esse cercano di risolvere problemi dovuti al cambiamento climatico, al cambiamento demografico e cercano di sviluppare tecnologie più innovative nel mondo digitale. Poi abbiamo le politiche di solidarietà, tra cui troviamo la politica di coesione che, essendo la principale politica di investimento dell'Unione europea, supporta la creazione di opportunità di lavoro, la competitività tra imprese, la crescita economica, lo sviluppo sostenibile e il miglioramento della vita dei cittadini, in tutte le regioni e le città dell'Unione.

La prima finalità di questa politica è l'iniziativa Interreg: un programma del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) che intende incoraggiare le regioni beneficiarie a collaborare tra di loro, allo scopo di elaborare programmi e piani comuni. Secondo quanto stabilito dall'art 3, comma 5, del Trattato sull'Unione europea, l'Unione deve "promuovere la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà degli Stati membri". In altre parole, gli Stati membri sono chiamati ad elaborare progetti comuni su ogni aspetto della vita economica, compresa l'innovazione, l'accessibilità, l'istruzione, l'impresa, l'occupazione e l'ambiente, al fine di diminuire il più possibile gli squilibri e i divari tra le regioni. La visione a cui guarda la DG regio (la direzione generale che sovrintende a tutto questo processo) è quella di un'Unione in cui gli abitanti di tutte le regioni e città possano realizzare appieno il proprio potenziale attraverso un miglioramento delle condizioni economiche e della qualità della vita che sia duraturo e sostenibile.

I principi invece su cui questa politica di coesione si basa sono quelli della trasparenza, dell'integrità, dell'obiettività e della responsabilità. Sulla base di questi, i circa 700 professionisti che lavorano nelle istituzioni europee, dovranno comprendere le sfide da affrontare, saper individuare gli investimenti da mettere in atto e saper valutare i risultati ottenuti da una prospettiva di lungo termine, per poter creare uno spazio europeo che sia il più coeso possibile.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Webinar sul "Regolamento UE 1303/2013 e Politiche di coesione europee" per la preparazione dei candidati al Concorso per funzionari della Regione Emilia-Romagna, settembre 2019.

## ***2.1 Evoluzione storica della politica di coesione***

La politica di coesione è frutto di un processo segnato dalla modifica di una serie di Trattati istitutivi dell'attuale Unione europea. Per poter comprendere a pieno la nascita e lo sviluppo di questo strumento, diventato poi indispensabile per affrontare le sfide poste all'Europa, si prenderanno in esame le tappe fondamentali che hanno portato all'istituzione:

1. del Trattato di Roma (1957)
2. dell'Atto unico europeo (1986)
3. del Trattato di Maastricht (1992)
4. del Trattato di Amsterdam (1997)
5. del Trattato di Nizza (2001)
6. del Trattato di Lisbona (2007)

Fin dalla genesi del processo di integrazione europea, c'era la presenza di livelli socio-economici molto diversi tra le regioni e gli Stati membri che componevano la Comunità stessa, considerati un fattore limitante per il pieno sviluppo e la piena coesione del territorio.

I padri fondatori dell'Unione europea ritenevano però fosse sufficiente, per ridurre questo squilibrio regionale, applicare le quattro libertà fondamentali contenute nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea del 1957. C'era la convinzione che, per favorire l'integrazione e la coesione europea, fosse necessaria la rimozione degli ostacoli posti alla libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali. Ma ci si rese conto che la creazione di un mercato unico, aperto e di conseguenza concorrente avrebbe potuto aggravare il divario di sviluppo già esistente.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Alberto Predieri, *Europeità dei fondi strutturali: compendio e metafora*, in *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*. Atti del convegno. (Firenze: Giuffrè, 1995), pp. 16-17.

Come afferma Luciano Monti <sup>11</sup>, presa coscienza di questa problematica, era necessario introdurre degli interventi non solo per ridurre gli effetti di questo divario ma anche per rimuovere in modo permanente le cause che generano tali effetti. Questi sono i cosiddetti interventi strutturali, strumenti indispensabili per raggiungere la coesione a cui si auspicava, attraverso la riduzione degli squilibri delle regioni e gli Stati membri che componevano la Comunità europea.

La politica di coesione affonda le sue radici con il Trattato di Roma firmato nel 1957 in cui, per la prima volta, viene riconosciuta l'esistenza di disparità socio-economiche presenti tra le Regioni europee. Tanté che nel Preambolo del Trattato istitutivo della Comunità economica europea, emerge come i sei Paesi firmatari si volevano impegnare per "rafforzare l'unità delle loro economie e assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità tra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite". Questo compito viene sancito anche nell'art 2 del Trattato di Roma in cui tra le competenze della Comunità veniva individuata la promozione di "uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità".

Nonostante, come appena affermato, il Trattato di Roma avesse riconosciuto quale fosse il limite al pieno sviluppo della comunità, non vennero però introdotti adeguati strumenti o interventi per superarlo. Infatti, la Politica di coesione sarebbe stata istituzionalizzata solo con la firma dell'Atto unico europeo nel 1986. Prima di questa data, per ridurre lo squilibrio esistente, venivano utilizzate principalmente due politiche: la politica regionale comunitaria e la politica sociale, le promotrici di quella che diventerà la vera e propria politica di coesione.

Analizzando per prima la politica regionale c'è da sottolineare che questa, a differenza della politica sociale (come avremmo modo di vedere), non era prevista dal Trattato di Roma perché quest'ultimo era avverso agli aiuti pubblici in generale. La politica regionale si è affermata tra i Paesi membri solo dopo l'ingresso del Regno Unito nella Comunità, che facendo delle pressioni durante la Conferenza di Parigi del 1972, esortò le istituzioni comunitarie a creare un Fondo di sviluppo regionale.

---

<sup>11</sup> Luciano Monti, *L'Europa delle Regioni*. (Luiss University Press: Roma, 2005), pg. 63.

Nel 1975 prese avvio quindi la politica regionale comunitaria principalmente per “correggere i principali squilibri regionali nella Comunità, in particolare quelli risultanti dalla prevalenza delle attività agricole, dalle trasformazioni industriali e da una sottooccupazione strutturale”.<sup>12</sup>

Queste innovazioni risultarono però insufficienti per risolvere il problema del divario regionale a causa di una serie di limiti qualitativi e quantitativi.

Da un punto di vista quantitativo le risorse destinate al FESR erano molto ridotte. Come indicato nell’art 1 del Regolamento n. 724/75, tra il 1975 e il 1988 (anno della Riforma dei Fondi strutturali), le risorse attribuite al Fondo di sviluppo regionale erano di modesta entità e cioè pari al 6,4% del bilancio comunitario.

Da un punto di vista qualitativo invece, la politica regionale riscontrava tre principali limiti: innanzitutto finanziava progetti e non programmi di investimento, senza poter influire sulle scelte dei Paesi membri e senza poter avviare una cooperazione tra Comunità europea e Stati membri. Di conseguenza, il rispetto del principio di programmazione e del principio di concertazione (introdotti formalmente solo con la riforma dei Fondi strutturali del 1988) non veniva rispettato.

In secondo luogo, il FESR veniva gestito direttamente dagli Stati membri che individuavano le aree principali su cui utilizzare le risorse, andando però a discapito delle aree più svantaggiate.

E per ultimo, mancava un coordinamento del Fondo con altri strumenti finanziari presenti nella Comunità e cioè: il Fondo sociale europeo, il Fondo europeo di orientamento e garanzia e la Banca europea per gli investimenti.

La seconda politica comunitaria con cui si cercò di promuovere uno sviluppo armonioso e coeso della Comunità, prima dell’Atto unico europeo, era la politica sociale. A differenza di quello che è stato appena affermato per la politica regionale, la politica sociale era già stata prevista dal Trattato di Roma in un apposito Titolo<sup>13</sup>. L’introduzione del Titolo III dedicato alla Politica sociale individuava nel Fondo sociale europeo <sup>14</sup> lo strumento cardine che avrebbe permesso di realizzarla.

---

<sup>12</sup> Regolamento CEE n.724/75, art 1.

<sup>13</sup> Trattato CEE, Titolo III “Politica sociale”, artt. 117-128.

<sup>14</sup> Trattato CEE, art 3, lettera i), artt. 123-125.

L'obiettivo di questo Fondo era quello di promuovere all'interno della Comunità la possibilità di "occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori" per poter "migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori all'interno del mercato comune e contribuire così al miglioramento del tenore di vita".<sup>15</sup>

Era però evidente che la dimensione economica fosse prevalente rispetto a quella sociale infatti il FSE era uno strumento utilizzato per compensare le conseguenze negative del mercato comune e non tanto uno strumento per promuovere il progresso sociale nella Comunità. Quindi le riforme del 1971 e del 1972 furono funzionali per poter riformare la disciplina del Fondo sociale europeo attraverso varie innovazioni. Il Regolamento n. 858/72 indicò le condizioni necessarie per accedere al Fondo, le modalità con cui le risorse potevano essere versate ed infine i controlli sulle spese effettuate da quest'ultimo. Nel 1983 poi venne emanata dal Consiglio una Decisione <sup>16</sup> con cui vennero definiti i compiti del FSE: venne ribadito che "il Fondo ha il compito di partecipare al finanziamento di azioni di formazione professionale, di promozione dell'occupazione e di mobilità geografica". Quindi a seguito della riforma del 1983, il FSE divenne uno strumento più flessibile, più efficace e più capace a rispondere ai cambiamenti economici e ai mutamenti del mercato del lavoro. Nonostante queste modifiche, rimasero dei limiti che vennero superati solo con l'Atto unico europeo nel 1986, momento in cui si affermò la vera e propria politica sociale comunitaria, rendendo più presente la dimensione sociale. Il primo limite erano le risorse destinate al FSE che rimanevano di modesta entità tantè che, nel periodo compreso tra il 1962 e il 1988, erano pari al 4,7% del bilancio comunitario. Il secondo limite invece era insito nel fatto che la realizzazione del mercato comune non si allineava con gli obiettivi della politica sociale comunitaria quindi rimaneva uno strumento utilizzato più per "compensare" gli effetti negativi provocati dall'attuazione di altre politiche comunitarie e non per un effettivo riequilibrio sociale.

Come si diceva in precedenza, la Politica di coesione venne istituzionalizzata solo con la firma dell'Atto unico europeo nel 1986, il primo trattato modificativo del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, grazie all'introduzione del

---

<sup>15</sup> Trattato CEE, art. 123.

<sup>16</sup> Decisione n. 83/516 del Consiglio, del 17 ottobre 1983.

Titolo V dedicato alla “Coesione economica e sociale”. L’introduzione di questa politica avrebbe permesso di rilanciare il processo di integrazione europea attribuendo nuove competenze alla Commissione, sempre allo scopo di ridurre il divario regionale. Divario che non solo era ancora presente ma era addirittura aumentato a causa di vari fattori che adesso analizzeremo.

Innanzitutto, l’inefficacia della politica regionale e sociale si era dimostrata incapace di affrontare e risolvere i problemi presenti, in secondo luogo si era assistito ad un raddoppiamento degli Stati membri appartenenti alla Comunità europea ed infine le disposizioni contenute nel Trattato di Roma si dimostrarono inadeguate per affrontare le sfide europee. Questo non fece che aumentare i divari regionali esistenti e quindi si sentì la necessità di creare una politica comune<sup>17</sup>, dotata di appositi strumenti e risorse al fine di “promuovere uno sviluppo armonioso della Comunità”<sup>18</sup>. Con la firma dell’Atto unico europeo vengono così individuati gli strumenti per poter perseguire questa politica, ossia i cosiddetti Fondi a finalità strutturale che sono: il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, il Fondo sociale europeo, il Fondo europeo di sviluppo regionale, la Banca europea per gli investimenti e altri strumenti finanziari.

Gli interventi dell’Atto unico furono molto più efficaci dei precedenti messi in atto perché vennero assegnate molte più risorse ai Fondi strutturali passando dal 17% al 27% del bilancio della Comunità nel periodo compreso tra il 1988 e il 1992 e poi perché vennero applicati i principi di concentrazione e di concertazione (introdotti formalmente però nel 1988 con la riforma dei Fondi strutturali) allo scopo di raggiungere la coesione europea attraverso la maggiore efficienza degli strumenti finanziari utilizzati.

La politica coesione si rafforza solo con la firma del Trattato di Maastricht avvenuta il 7 febbraio del 1992, che inserisce il Titolo XIV (sostitutivo del Titolo V introdotto dall’Atto unico europeo) sulla “Coesione economica e sociale”. Il Titolo in questione prevede che l’obiettivo della riduzione del “divario tra i livelli di sviluppo

---

<sup>17</sup> Alberto Predieri, *Europeità dei fondi strutturali: compendio e metafora*, in *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell’Unione europea*. Atti del convegno. (Firenze: Giuffrè, 1995), pp. 34-35.

<sup>18</sup> Trattato CEE, art 130A.



delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite” sia esteso anche alle “zone rurali”, allo scopo di correggere gli squilibri regionali.

Inoltre, prevede che gli Stati collaborino con la Comunità nel rispetto del principio di concertazione e che la Commissione presenti ogni tre anni una relazione sui progressi ottenuti e le modalità attraverso cui si li si è raggiunti, sempre allo scopo di promuovere la coesione economica e sociale. Per ciò che riguarda le competenze del Consiglio invece, il Trattato introduce la possibilità che questo organo adotti delle azioni specifiche, decise all’unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale. Nonostante il Trattato di Maastricht non faccia “alcun concreto riferimento ai compiti, alla gestione, all’organizzazione, al funzionamento e al finanziamento dei fondi”<sup>19</sup>, aveva però previsto l’introduzione del Fondo di coesione, un nuovo strumento finanziario volto ad erogare contributi per progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti. Ultima importante novità introdotta nel 1992 fu poi il Comitato delle regioni, un organo a carattere consultivo, composto dai rappresentanti delle collettività regionali e locali con cui il Consiglio e la Commissione avrebbero potuto dialogare nella definizione delle proposte in materia di Politica di coesione. La Politica di coesione infatti era una delle politiche comunitarie per le quali era previsto un parere obbligatorio ma non vincolante da parte del Comitato stesso.

Il quinto allargamento dell’Unione europea, che portò all’ingresso di dieci nuovi Stati membri a partire dal maggio del 2004, pone di nuovo il problema del divario regionale in quanto gli oramai venticinque Stati avevano livelli di sviluppo socio-economico molto disomogenei tra di loro. Con il Trattato di Amsterdam firmato il 2 ottobre 1997 ci cercò dunque di rafforzare la dimensione sociale della coesione, in particolare riconoscendo una notevole importanza all’obiettivo della promozione dell’occupazione a cui venne dedicato un apposito Titolo<sup>20</sup> all’interno del Trattato che istituisce la Comunità europea.

---

<sup>19</sup> Luciano Monti, *Politiche di sviluppo e fondi strutturali*, (Roma: 2000), pg. 37.

<sup>20</sup> Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), Titolo VIII “Occupazione”, artt. 125-130.

Fino al 2001, anno in cui viene firmato il Trattato di Nizza le disposizioni appena descritte rimangono pressoché le stesse, ad eccezione di ciò che riguarda le competenze del Consiglio. Infatti, l'art 159 e l'art 161 del Trattato di Nizza, prevedevano rispettivamente la facoltà per il Consiglio di deliberare "le azioni specifiche a maggioranza qualificata, anziché all'unanimità" indicando la procedura da seguire per le sue deliberazioni in materia di Fondo strutturali.

La firma del Trattato di Nizza nel 2001 non modifica radicalmente il trattato precedente ma si limita ad aggiungere due elementi: viene data al Consiglio la facoltà di deliberare le azioni specifiche non più all'unanimità ma a maggioranza qualificata e viene anche indicata la procedura che il Consiglio deve seguire sulle decisioni in materia di Fondi strutturali.

L'analisi di come nasce e si sviluppa la Politica di coesione nel corso degli anni e rispetto ai trattati che hanno dato vita alla Comunità europea, termina nel 2007 con la firma del Trattato di Lisbona più precisamente il 13 dicembre del 2007.

Il Trattato in questione si presenta come il trattato che modifica i due esistenti ossia: il Trattato sull'Unione europea (TUE) e il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), diventato poi Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) una volta che la Comunità europea si è trasformata in Unione europea.

Uno dei meriti di questo trattato è stato l'introduzione del concetto di coesione territoriale, una dimensione che deve essere promossa dall'Unione europea in aggiunta alla coesione economica e sociale. Infatti, l'art 3 del TUE stabilisce che l'Unione "promuove la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri". Un'ulteriore aggiunta che è stata fatta è l'attenzione che viene data in particolare alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

## ***2.2. Destinatari finali e beneficiari della politica di coesione***

Per promuovere uno sviluppo armonioso e un rafforzamento della propria coesione economica, sociale e territoriale <sup>21</sup> – vale a dire uno dei principali obiettivi dell’Unione europea – quest’ultima dedica gran parte del suo lavoro e del suo bilancio alla riduzione del divario tra le regioni degli Stati membri <sup>22</sup>. L’Unione si interessa in particolare delle zone rurali, di quelle che stanno vivendo una fase di transizione industriale e delle regioni che sono colpite da gravi svantaggi naturali o demografici; quindi nello specifico delle regioni settentrionali caratterizzate da una bassissima densità demografica, delle regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

A beneficiare di questa politica sono quindi tutte le regioni dell’Unione europea anche se, l’ammontare degli investimenti messi in atto, dipende dalle esigenze di sviluppo dei vari Stati membri. In base al loro prodotto interno lordo, possiamo distinguere infatti tra: regioni più sviluppate, in transizione o meno sviluppate. Sulla base di tale distinzione, i fondi possono finanziare un progetto nella misura del 50-85% del totale. La restante parte può essere coperta da fonti di finanziamento pubbliche (nazionali o regionali) o private <sup>23</sup>.

A godere di questa politica possono potenzialmente essere: gli enti pubblici, le imprese (in particolare le PMI), le università, le associazioni, le ONG e le organizzazioni di volontariato. Sarà poi l’autorità nazionale o regionale che gestisce il programma del caso a dover presentare la possibile domanda di finanziamento. I criteri di ammissibilità per i potenziali soggetti proponenti sono indicati nei bandi ma generalmente sono dei requisiti di ammissibilità legale, capacità finanziaria e capacità tecnica.

---

<sup>21</sup> Art. 119, comma 5 della Costituzione italiana del 1947.

<sup>22</sup> Art. 174 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea.

<sup>23</sup> “Introduzione alla politica di coesione dell’Ue 2014-2020”, giugno 2014.

### ***3. I Fondi strutturali: il principale strumento operativo della politica di coesione***

I Fondi strutturali sono lo strumento principale con cui poter attuare concretamente la politica di coesione. Vengono definiti “strutturali” perché si pongono l’obiettivo di “eliminare in modo permanente le cause del divario.”<sup>24</sup>

Sono quindi degli strumenti “con i quali le Comunità si propongono di intervenire a colmare determinati disequilibri di tipo socio-economico tra regioni fortemente industrializzate e regioni a sviluppo economico più arretrato”.<sup>25</sup> Inoltre, rappresentano uno strumento per la “redistribuzione del reddito delle regioni più ricche a quelle più povere”.<sup>26</sup>

Per comprendere a pieno questo strumento finanziario sarà utile fare un confronto con i Fondi a gestione diretta che, insieme ai Fondi strutturali, rappresentano i Fondi di cui l’Unione europea dispone per gestire il suo bilancio; in secondo luogo si procederà all’analisi di come questi strumenti si sono sviluppati nel corso del tempo ponendo attenzione alla Riforma del 1988 che ci permetterà, in terzo luogo, di focalizzarci sui quattro principi introdotti e diventati poi le linee guida dei Fondi strutturali. Infine, ci concentreremo sugli attuali Fondi che vengono utilizzati per la gestione della politica di coesione.

#### ***3.1 La gestione delle risorse del bilancio dell’Unione europea, i Fondi strutturali e i Fondi a gestione diretta***

Le risorse del bilancio dell’Unione europea vengono, in grande parte, ridistribuite agli Stati e alle regioni attraverso dei finanziamenti e questo permette di intervenire a completamento delle azioni nazionali, regionali e locali.

La maggior parte di questi finanziamenti viene gestita dagli Stati membri su mandato della Commissione europea (i cd. Fondi indiretti o Fondi strutturali) mentre una minima parte sono gestiti direttamente dalla Commissione europea (i

---

<sup>24</sup> Luciano Monti, *L’Europa delle Regioni*, (Luiss University Press: 2005), pg. 63.

<sup>25</sup> Ugo Draetta, *Elementi di diritto comunitario*, (Giuffrè: 1995), pg. 231.

<sup>26</sup> Luciano Monti, *L’Europa delle Regioni*, (Luiss University Press: 2005), pg. 63.

cd. Fondi diretti), nonostante ci siano delle Agenzie nazionali intermediarie, a stretto servizio della Commissione, che forniscono assistenza tecnica.

Nella gestione dei Fondi strutturali, il rapporto tra la Commissione europea e i beneficiari (e quindi di coloro che ricevono il finanziamento) è mediato dalle Autorità nazionali, regionali o locali che hanno il compito di definire le linee di intervento, di emanare bandi, di selezionare e valutare i progetti pervenuti ed erogare le rispettive risorse. Quindi in questo processo, la Commissione europea eroga alla regione che poi sarà tenuta ad erogare ai beneficiari.

La gestione dei Fondi diretti invece, meglio conosciuti come Programmi comunitari, è affidata direttamente alla Commissione europea o ad un'Agenzia intermediaria delegata, che lavora a stretto servizio della Commissione ma che fornisce solo un'assistenza tecnica poiché non possiede competenze decisionali nella presentazione dei progetti. Il rapporto contrattuale in questo ambito è quindi tra Commissione europea e beneficiario finale.

Le differenze tra i due fondi si possono individuare anche nelle diverse finalità generali che perseguono:

I FS perseguono l'obiettivo della coesione economica, sociale e territoriale; danno priorità allo sviluppo locale e al superamento delle disparità regionali; sono suddivisi in base ad una zonizzazione del territorio comunitario che permette di riconoscere dunque: le regioni in ritardo di sviluppo, le regioni in transizione e le regioni più sviluppate; ed infine questi fondi, disponendo di risorse più ampie, hanno la possibilità di realizzare grandi infrastrutture, interventi e servizi.

Di contro, i PGD hanno come finalità generale la coesione territoriale e l'innovazione quindi perseguono scopi più settoriali, come ad esempio nel campo dell'energia, dell'ambiente, del sociale e della cultura; interessano tutto il territorio comunitario perché uno dei punti cardine di questi programmi è la transnazionalità degli stessi; sono fondi gestiti e valutati direttamente dalla Commissione europea e, disponendo di risorse più limitate, possono sostenere progetti di interesse europeo legati prevalentemente allo scambio di esperienze, all'organizzazione di seminari e convegni, a studi o progetti di animazione territoriale e quindi raramente permettono la realizzazione di interventi infrastrutturali negli Stati membri. I PGD infine sono programmi pluriennali o settennali, istituiti da decisioni o regolamenti e

quindi direttamente obbligatori, proprio perché, prevedendo la transnazionalità, devono essere il più possibile uniformi in tutti gli Stati membri che vengono privati del potere di decidere come attualizzarli.<sup>27</sup>

È bene precisare che le risorse europee, nel rispetto del principio di addizionalità, non coprono del tutto i progetti europei finanziati con questi fondi, né nel caso dei Fondi strutturali, né in quello dei Fondi a gestione diretta. Si parla infatti di co-finanziamenti perché partendo da un finanziamento europeo che varia tra il 50% e l'80% dei costi, gli Stati membri saranno tenuti poi a co-finanziare queste politiche strutturali con la propria spesa pubblica o privata.

### ***3.2. I quattro principali Fondi strutturali e di investimento dell'Unione europea***

Il primo Fondo a finalità strutturale di cui parlare è il Fondo sociale europeo (FSE), istituito con il Trattato di Roma e che persegue l'obiettivo di "promuovere all'interno della Comunità le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori" al fine di "migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori all'interno del mercato comune e contribuire così al miglioramento del tenore di vita".<sup>28</sup> Il Fondo sociale europeo, secondo quanto stabilito dall'art. 125 del Trattato CEE finanziava anche quegli interventi volti alla riqualificazione professionale e gli interventi a favore di quei lavoratori colpiti da ristrutturazioni aziendali.

Un altro importante strumento finanziario è il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), istituito nel 1975 grazie al Regolamento n. 724/75, con l'obiettivo di "correggere i principali squilibri regionali nella Comunità, in particolare quelli risultanti dalla prevalenza delle attività agricole, dalle trasformazioni industriali e da una sottooccupazione strutturale".<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Commissione europea, "Fondi strutturali e di investimento europei"

([https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds\\_it](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_it))

<sup>28</sup> Trattato CEE, art. 123.

<sup>29</sup> Regolamento CEE n. 724/75, art. 1.

C'è poi il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG), istituito nel 1962 con il Regolamento n. 25/62 e che si occupa di finanziare la politica agricola comune. Questo Fondo è composto dalla sezione “garanzia” e dalla sezione “orientamento”. La prima sostiene tutte quelle misure utili alla riconversione socio-economica delle zone rurali aventi difficoltà strutturali. La seconda finanzia invece interventi a favore delle zone rurali con problemi strutturali in ritardo di sviluppo. Infine, un ulteriore Fondo a finalità strutturale è il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), istituito nel 1993 mediante il Regolamento n. 2080/93, con l'obiettivo di finanziare interventi colti alla promozione di una politica comune della pesca.

### ***3.3. La Riforma dei Fondi strutturali del 1988***

Dopo aver descritto in poche parole le tipologie di Fondi strutturali esistenti, passiamo ad analizzare la Riforma dei Fondi strutturali del 1988 che ha radicalmente cambiato la loro struttura, rendendoli uno strumento operativo più efficace e utile a raggiungere gli obiettivi di coesione previsti dall'Atto unico europeo.

Le innovazioni frutto di questa Riforma sono state principalmente tre: un incremento delle risorse finanziarie assegnate ai Fondi strutturali, l'individuazione di nuovi principi guida per gli interventi strutturali ed infine la definizione di obiettivi prioritari che i fondi sono chiamati a perseguire.

Come appena affermato la prima innovazione consisteva in un forte incremento delle risorse messe a disposizione di questi fondi.<sup>30</sup> Nello specifico, nel 1984 la quota di risorse destinate al bilancio comunitario era pari al 12%, nel 1993 è arrivata al 29% del bilancio dell'Unione europea e nel 1988 grazie a questa Riforma è aumentata a tal punto da diventare la seconda voce di spesa dopo quella relativa alla politica agricola comune.

---

<sup>30</sup> Vedi U. TRIULZI, *Dal mercato comune alla moneta unica*, Edizioni SEAM, Roma, 1999, p. 252-255; vedi G. PITTELLA, *L'Europa indispensabile. Tra spinte nazionalistiche e mondo globalizzato*, Donzelli editore, Roma, 2009, p. 106.

Per quanto riguarda la seconda novità introdotta, la Riforma del 1988 è stata artefice di quattro nuovi principi che avrebbero dovuto guidare gli interventi strutturali e che effettivamente rappresentano ancora oggi le linee guida di questi interventi. Si tratta dei principi di concentrazione, di addizionalità, di concertazione e di programmazione.

Per quanto riguarda il principio di concentrazione, istituito con l'art. 12 del Regolamento n. 2052/88, Luciano Monti afferma che: "Le risorse comunitarie sono scarse e vanno pertanto concentrate su un numero limitato di azioni."<sup>31</sup>

Infatti, secondo questo principio gli interventi finanziati dai Fondi strutturali devono concentrarsi su un numero ristretto di obiettivi e di zone per garantire l'ottimizzazione del funzionamento e dell'impatto degli stessi.<sup>32</sup> Il tema della "concentrazione" viene affrontato anche dallo studioso Umberto Triulzi, secondo cui esistono quattro diverse tipologie di questo principio:<sup>33</sup> la concentrazione per obiettivi, la concentrazione geografica, la concentrazione finanziaria e la concentrazione tematica. Si parla di concentrazione per obiettivi perché gli interventi strutturali devono concentrarsi su obiettivi prioritari di sviluppo. Si parla di concentrazione geografica perché le azioni dei Fondi devono concentrarsi sulle regioni o sulle zone maggiormente in difficoltà, con l'obiettivo di creare uno spazio europeo che sia il più equilibrato e coeso possibile. Secondo la concentrazione finanziaria i finanziamenti resi disponibili dalla Commissione devono essere distribuiti su un numero limitato e specifico di obiettivi e di regioni. Ed infine, si parla di concentrazione tematica perché è necessario focalizzarsi su macro-tematiche prioritarie per evitare la dispersione delle azioni.

---

<sup>31</sup> Luciano Monti, *Politiche di sviluppo e fondi strutturali*, Edizioni SEAM, Roma, 2000, pp. 102-103.

<sup>32</sup> Vedi Commissione europea, *Prima relazione sulla coesione*, in [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/repc\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/repc_en.htm), 1996, p. 116. La Commissione europea ha affermato che «An excessive dispersal of resources generally limits the effectiveness of what is spent».

<sup>33</sup> U. TRIULZI, *Dal mercato comune alla moneta unica*, Edizioni SEAM, Roma, 1999, p. 261.



Il secondo principio che viene sancito dalla Riforma ma che era già stato menzionato dal Regolamento istitutivo del FESR del 1975 è il principio di addizionalità. Quest'ultimo è volto ad evitare che i Fondi strutturali si sostituiscano agli aiuti nazionali infatti il principio di addizionalità stabilisce che l'intervento comunitario debba aggiungersi e non sostituirsi a quello nazionale dello Stato membro. In questo modo si permette agli Stati membri beneficiari dei Fondi strutturali di assegnare le risorse nazionali anche ad interventi non considerati prioritari.

Un ulteriore principio sancito da questa riforma è quello di concertazione, istituito con il Regolamento n. 2052/88 e secondo cui era necessario che partner, anche se dotati di funzioni diverse, collaborassero e operassero in stretta collaborazione. Come afferma l'art 4 del Regolamento appena citato: "L'azione comunitaria [...] è il risultato della stretta concertazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato e le competenti autorità designate da quest'ultimo a livello nazionale, regionale, locale o altro, i quali agiscono in qualità di partner che perseguono un obiettivo comune." L'introduzione di questo principio è per una serie di motivazioni: innanzitutto permetteva a tutti gli operatori interessati di partecipare all'azione comunitaria, in secondo luogo assicurava un'unitarietà e una coerenza negli interventi strutturali messi in atto, in terzo luogo massimizzava l'impatto socio-economico ed infine garantiva che l'azione comunitaria fosse più incisiva possibile.<sup>34</sup>

L'ultimo principio che aveva il compito di orientare l'uso dei Fondi strutturali era quello della programmazione, che a differenza degli altri non viene richiamato esplicitamente in nessun Regolamento comunitario. Una definizione utile a spiegare questo principio è quella fornita da Luciano Monti secondo cui il principio della programmazione può essere considerato come "una metodologia complessa per la gestione efficiente delle risorse"<sup>35</sup> che richiede un'analisi del contesto sui cui i Fondi dovranno operare, l'individuazione dell'obiettivo o del settore che beneficerà di tali Fondi e la previsione di strumenti di monitoraggio e di strumenti

---

<sup>34</sup> Francesco Gagliardi, Dipartimento della Funzione Pubblica, febbraio 2017.

<sup>35</sup> Luciano Monti, *Politiche di sviluppo e fondi strutturali*, Edizioni SEAM, Roma, 2000, p. 121.

correttivi. Grazie a questa Riforma e al principio appena citato, la Politica di coesione è stata attuata sulla base di una programmazione pluriennale degli interventi strutturali, composta da quattro fasi principali: la fase di pianificazione e individuazione dei bisogni dello Stato membro, la fase di programmazione delle attività da svolgere e della strategia per attuarle che viene espressa tramite un Quadro comunitario di sostegno (QSC), la fase di attuazione del suddetto quadro comunitario e la fase di sorveglianza, valutazione e controllo del Quadro appena citato.<sup>36</sup> C'era l'idea che attraverso un processo ciclico degli interventi strutturali fosse possibile migliorare l'efficienza e l'efficacia degli interventi comunitari.

I quattro principi appena citati hanno uno stesso denominatore comune rappresentato dal cosiddetto principio di sussidiarietà. Un principio fissato dal Trattato di Maastricht e a cui gli interventi strutturali devono ispirarsi. Come afferma l'art. 3B del Trattato di Maastricht "La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite [...] dal presente trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri."

Quindi secondo il principio di sussidiarietà la Comunità interviene in via esclusiva solo se le competenze le sono state attribuite dal Trattato; mentre nelle materie di competenza concorrente la Commissione interviene a condizione che la sua azione possa apportare un valore aggiunto. Gli interventi comunitari devono quindi ispirarsi a questo principio e di conseguenza questo presuppone che la Comunità debba operare collaborando con altri attori come ad esempio gli Stati centrali, le Regioni, le autonomie locali e le parti sociali.

Inoltre, questo comporta che "lo svolgimento di funzioni pubbliche debba essere svolto al livello più vicino ai cittadini"<sup>37</sup> in modo che gli interessi di questi ultimi possano essere compresi e soddisfatti il meglio possibile.

La Riforma del 1988 ha smesso di utilizzare l'approccio precedente che era basato su singoli progetti tra loro non coordinati, per passare ad un approccio "per programmi".

---

<sup>36</sup> Francesco Gagliardi, Dipartimento della Funzione Pubblica, febbraio 2017.

<sup>37</sup> Definizione Treccani, enciclopedia online Diritto costituzionale.

L'ultima innovazione che è stata frutto della suddetta Riforma consisteva nella definizione di obiettivi prioritari da poter perseguire attraverso i Fondi strutturali. In questo modo si sarebbe potuto concentrare le risorse finanziarie della Comunità su obiettivi specifici, individuati sulla base di criteri socio-economici nel rispetto del principio di concentrazione per obiettivi precedentemente analizzato.

#### ***3.4. Strumenti operativi della politica di coesione: i fondi strutturali e di investimento dell'Unione europea***

Attualmente sono cinque i Fondi strutturali che co-finanziano i progetti sul territorio dell'Unione europea: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di Coesione (FC), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) e altre fonti come la Banca europea per gli investimenti. Generalmente per la politica di coesione si fa riferimento ai primi tre, in quanto il FEASR e il FEAMP agiscono in particolare nell'ambito delle politiche agricole e in quelle marittime dell'Unione europea.

Il principale fondo dell'Unione europea è il FESR con cui si cerca di correggere gli squilibri tra le diverse regioni attraverso l'approccio della concentrazione tematica: dopo aver individuato le aree economicamente svantaggiate a cui dare priorità si decidono i temi e i settori su cui investire al fine di favorire la crescita, migliorare la competitività e creare posti di lavoro. Il FESR occupandosi di consolidare la coesione economica e sociale dell'Unione europea finanzia inoltre progetti fisici come la realizzazione di nuove infrastrutture e la riqualificazione di edifici e spazi pubblici.

Il Fondo sociale europeo è il secondo pilastro della politica di coesione, attivo in tutti gli Stati membri dell'Unione, come avviene per il FESR. Esso persegue una serie di obiettivi volti ad aumentare il capitale umano, investendo quindi in formazione e istruzione, sostiene una serie di iniziative a sostegno delle persone più vulnerabili ed a rischio di povertà, si occupa del re-inserimento nel mondo del lavoro, della formazione giovanile, delle pari opportunità per uomini e donne, dello sviluppo sostenibile e della coesione economica e sociale. Esso quindi co-finanzia

principalmente progetti per la prevenzione o la lotta contro la disoccupazione e per l'integrazione sociale nel mercato del lavoro.

Il Fondo di Coesione, il più recente tra i Fondi strutturali, è stato creato allo scopo di ridurre le disparità tra le regioni più ricche e quelle più povere dell'Unione ma viene attivato solo per alcuni Stati membri. Esso viene spesso indicato come il fondo destinato alla connettività tra paesi dell'est-Europa e i membri storici dell'Unione europea, infatti gli Stati ex-sovietici entrati a far parte dell'Unione sono quelli che beneficiano in modo più consistente delle risorse messe a disposizione con il Fondo di coesione. Questo non toglie che i paesi che ne possano usufruire siano anche quelli dell'Europa meridionale. Nello specifico però possono accedere al suo sostegno solo gli Stati membri il cui reddito nazionale lordo per abitante è inferiore al 90% della media europea. Pur essendo il Fondo strutturale meno corposo nel dato aggregato, rappresenta un grande aiuto economico perché permette di realizzare progetti legati alla costruzione di infrastrutture, allo sviluppo sostenibile e alla crescita verde.<sup>38</sup>

Il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) viene utilizzato per risolvere le sfide e le problematiche specifiche che colpiscono le zone rurali dell'Unione europea e per ultimo, il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) che sollecita e supporta i pescatori ad utilizzare metodi di pesca sostenibili e le comunità costiere per raggiungere la diversificazione economica.

---

<sup>38</sup> Marek Kołodziejcki, "Coesione economica, sociale e territoriale", in Note tematiche sull'Unione europea, settembre 2021.

## CAPITOLO II

### LA STRATEGIA EUROPA 2020

#### *1. Il contesto*

Come abbiamo analizzato nel capitolo precedente, la politica di coesione, è la politica che l'Unione europea mette in campo per ridurre le disparità di sviluppo tra le regioni degli Stati membri.

Dei divari simili sono nati nella nostra società nel momento in cui ha preso piede il fenomeno della digitalizzazione. Originariamente, negli anni '90, i divari digitali esistenti erano prettamente dettati dall'età che avevano i fruitori delle nuove tecnologie. Le vecchie generazioni avevano infatti competenze digitali molto limitate rispetto a quelle delle nuove generazioni. Oltre a questo, non tutti potevano godere delle nuove tecnologie a causa della loro ridotta disponibilità economica. Questo ci fa capire come, appartenere ad un livello socio-economico piuttosto che un altro, possa essere molto discriminatorio nell'uso delle nuove tecnologie digitali. Oggigiorno invece, i divari digitali sono diventati molto più complessi. Le spaccature si creano anche tra coloro che accolgono la nuova cultura del digitale e coloro che ne diffidano, tra coloro che vivono in zone urbane e hanno una connettività più elevata e coloro che appartengono ad una realtà rurale in cui questo servizio non è disponibile.

Tornando alla tematica prima introdotta, la politica di coesione, essendo la principale politica di investimento dell'Unione europea, “sostiene la crescita economica, la creazione di posti di lavoro, la competitività delle imprese, lo sviluppo sostenibile e la protezione dell'ambiente.”<sup>39</sup>

Anders Knape, il Presidente dell'Associazione svedese delle autorità locali e delle regioni, afferma che la politica di coesione costituisce “un mezzo per consentire a

---

<sup>39</sup> Marek Kołodziejcki, “Coesione economica, sociale e territoriale,” in Note tematiche sull'Unione europea, settembre 2021.

tutte le regioni europee di contribuire a realizzare gli obiettivi dell'Unione europea nell'ambito di coesione economica, sociale e territoriale.”<sup>40</sup>

Gli obiettivi di crescita appena citati sono stati sanciti nel 2010 con la creazione di Europa 2020, una strategia che l'Unione europea ha elaborato per affrontare le problematiche nate dalla crisi dei debiti sovrani. In quegli anni, all'interno dell'Unione europea era scoppiata una grave finanziaria globale che ha portato gli Stati con economie più avanzate ad accumulare debito sovrano per far fronte ai propri compiti e per fornire servizi essenziali ai cittadini. La crisi economica mondiale stava rendendo vani tutti i progressi economici e sociali che erano stati fatti negli anni e stava mettendo in risalto le carenze strutturali dell'economia europea. Oltre a questo, in Europa stavano crescendo diversi fenomeni come quello, dell'invecchiamento demografico e della pressione sulle risorse naturali, ossia pressioni necessarie per sostenere i bisogni delle persone e per sostenere la crescita economica. Quindi per potersi adeguare ad una realtà in continua evoluzione, l'Europa ha deciso di adottare delle soluzioni innovative incentrate su una crescita sostenibile, intelligente ed inclusiva. Questi sono i tre pilastri su cui si basa la strategia Europa 2020 e che vengono perseguiti attraverso la programmazione europea 2014-2020.

Il desiderio di Johannes Hahn, membro della Commissione europea, era quello di “trasformare, dopo il 2013, la politica di coesione nella principale strategia di investimento dell'Unione europea, lo strumento centrale che ci consentirà di raggiungere gli obiettivi della strategia Europa 2020.”<sup>41</sup>

Il nostro percorso analizzerà come prima cosa la struttura di tale strategia, il che ci permetterà poi di individuare i risultati raggiunti e le problematiche insite in questo documento. Successivamente inquadreremo la programmazione che ha caratterizzato il settennato 2014-2020, soprattutto nel campo del digitale.

---

<sup>40</sup> Raphaël Goulet, “Politica di coesione 2014-2020. Investire nelle regioni europee”, *Panorama Inforegione* 40, (inverno 2011-2012): pg. 14.

<sup>41</sup> Raphaël Goulet, “Politica di coesione 2014-2020. Investire nelle regioni europee”, *Panorama Inforegione* 40, (inverno 2011-2012): pg. 3.

## ***1.1. La struttura di Europa 2020***

“Possiamo e dobbiamo andare oltre la ricerca della stabilità finanziaria e tornare a crescere. La crescita è l’elemento essenziale, la crescita è la soluzione.” Con questa affermazione Josè Barroso, il Presidente della Commissione europea in carica fino al 2014, mette in luce le premesse da cui si è partiti per elaborare Europa 2020: il quadro fondamentale di riferimento delle riforme europee per la crescita e l’occupazione. La crisi aveva messo in evidenza due cose fondamentali: in primo luogo che la crescita economica era necessaria in tutta l’Unione europea e in secondo luogo che c’era una forte interdipendenza economica, cioè le economie del territorio europeo erano sempre più interconnesse tra di loro. Ad esempio, la crisi di un paese poteva avere ripercussioni su tutti gli Stati membri. Per questo motivo era necessario che gli Stati operassero insieme, affrontando le sfide in modo coordinato a livello di Unione europea.

Nel 2010 infatti l’Unione e gli Stati membri hanno lanciato una strategia di crescita sostenibile per il decennio successivo basata su tre obiettivi generali, cinque target specifici e sette iniziative faro. Era necessario stimolare e investire maggiormente in ricerca, sviluppo e nuove tecnologie per perseguire l’obiettivo di crescita “intelligente”. Per una crescita “sostenibile” era opportuno migliorare l’efficienza nell’utilizzo delle risorse e più in generale migliorare la qualità dell’ambiente. Ed infine per una crescita “inclusiva” era importante la creazione di posti di lavoro e la riduzione della povertà.

Questi tre obiettivi generali rappresentano le grandi sfide con cui l’umanità si è sempre dovuta interfacciare. Secondo quanto afferma Bas Boorsma nella teoria sul “New Deal Digitale” sarà proprio il cambiamento che la digitalizzazione comporta che ci potrà aiutare ad affrontare problemi come: i cambiamenti climatici, la richiesta di energia sostenibile, il sostegno all’istruzione e all’assistenza sanitaria, la perdita di numerosi posti di lavoro e la gestione delle nuove piattaforme tecnologiche. Quindi in generale il fenomeno della digitalizzazione dovrebbe

aiutarci a trovare soluzioni che permettano alle città di crescere.<sup>42</sup> Una crescita che come abbiamo visto è stata centrale nella strategia Europa 2020.

Legati a questi tre pilastri appena descritti, la strategia aveva elaborato cinque target specifici da raggiungere entro il 2020 e che, come avremo modo di vedere, si dimostrarono incompleti e incongruenti tra di loro. In termini concreti si trattava di:

- 1) garantire che il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni abbia un lavoro;
- 2) far sì che il 3% del Pil dell'Ue venga investito in ricerca e sviluppo;
- 3) limitare del 20% o persino 30% le emissioni di gas serra rispetto ai livelli del 1990. Ricavare del fabbisogno di energia da fonti rinnovabili e aumentare l'efficienza energetica del 20%;
- 4) ridurre i tassi di abbandono scolastico al di sotto del 10%, con almeno il 40% delle persone di età compresa tra 30 e 34 anni che hanno ultimato gli studi universitari;
- 5) garantire che il numero delle persone a rischio di povertà o emarginazione venga ridotto di 20 milioni.<sup>43</sup>

Per favorire la crescita e l'occupazione, i leader dell'Ue hanno poi definito sette "iniziative faro", ognuna delle quali corrisponde ad un pilastro della strategia stessa. Per promuovere una crescita intelligente sono state elaborate tre iniziative.

"Unione dell'innovazione" con cui si vuole incrementare i finanziamenti per lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione. Ricerca ed innovazione che devono adattarsi anche all'era digitale che sta prendendo sempre più piede. Come afferma Matthew J. Salganik: "L'era digitale è ovunque e sta cambiando le frontiere della ricerca".<sup>44</sup> Questo cambiamento ha dato la possibilità ai ricercatori di eseguire esperimenti che prima erano impossibili da mettere in piedi. Ogni attività della vita

---

<sup>42</sup> Bas Boorsma, *Un New Deal Digitale: oltre le Smart cities*. (Rainmaking Publications, 2018), pg. 19.

<sup>43</sup> Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell'Unione europea, "Le politiche dell'Unione europea. Europa 2020: la strategia europea per la crescita" (Lussemburgo, 2014), pg. 3.

<sup>44</sup> Matthew J. Salganik, *Bit by bit. La ricerca sociale nell'era digitale* (Il Mulino: 2020), pg. 20.



quotidiana può diventare una traccia digitale che viene registrata ed archiviata con maggiore rapidità dai ricercatori stessi potendo diventare un potenziale oggetto di analisi. Mentre precedentemente, nell'era analogica, raccogliere dati sul comportamento umano era costoso e molto più difficile. “Ad esempio, durante l'epidemia di Ebola nel 2014, per favorirne il controllo, ai funzionari della sanità pubblica sarebbe stato molto utile avere informazioni sulla mobilità delle persone nei paesi più pesantemente colpiti.”<sup>45</sup> Ma questa dinamica non si è potuta innescare proprio perché l'era in cui si stava vivendo non lo permetteva.

L'iniziativa “*Youth on the move*” invece ha come scopo quello di migliorare i sistemi di insegnamento per aiutare i giovani ad entrare nel mondo lavorativo. Quello della formazione è un ulteriore campo che si è dovuto digitalizzare soprattutto a seguito della pandemia causata dal Covid-19. Le lezioni tradizionali sono state soppiantate dalle lezioni online, le scuole hanno dovuto migliorare le loro piattaforme digitali per mettere a disposizione il materiale indispensabile agli studenti per proseguire il loro percorso di studi e questo ha dimostrato che la formazione può aver luogo ovunque e in qualunque momento.

Il sistema scolastico della Finlandia ad esempio ha subito dei cambiamenti notevoli come la creazione di ambienti di apprendimento collaborativi e che insistono su modalità di insegnamento moderne e innovative.<sup>46</sup> “Ormai lo spazio educativo non può essere circoscritto ad un luogo fisico centralizzato. Può aver luogo ovunque e in qualsiasi momento grazie alla digitalizzazione.”<sup>47</sup>

L'ultima iniziativa messa in piedi per promuovere una crescita intelligente è stata “l'Agenda digitale europea” per accelerare la diffusione della rete Internet ad alta velocità e per incrementare l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Internet e le tecnologie digitali sono ormai indispensabili in qualsiasi ambito della società: nel mondo del lavoro, nel sistema scolastico, nel

---

<sup>45</sup> Matthew J. Salganik, *Bit by bit. La ricerca sociale nell'era digitale* (Il Mulino: 2020), pg. 203.

<sup>46</sup> Bas Boorsma, *Un New Deal Digitale: oltre le Smart cities*. (Rainmaking Publications, 2018), pg. 88.

<sup>47</sup> Bas Boorsma, *Un New Deal Digitale: oltre le Smart cities*. (Rainmaking Publications, 2018), pg. 91.

mondo commerciale, della cultura e sanitario. Soprattutto la pandemia di Covid-19 ha messo in luce come “le tecnologie digitali possono consentire ai cittadini di monitorare il proprio stato di salute, adattare il loro stile di vita, promuovere l’indipendenza, prevenire malattie non trasmissibili e migliorare l’efficienza dei fornitori di servizi sanitari e assistenziali e dei sistemi sanitari”.<sup>48</sup>

La crescita sostenibile è il secondo obiettivo della strategia Europa 2020 che viene perseguito attraverso due iniziative chiave: quella per “un’Europa efficiente sotto il profilo delle risorse” e “una politica industriale per l’era della globalizzazione.” Due iniziative che si occupano rispettivamente di favorire il passaggio verso un’economia a basse emissioni di CO2, oltre che il ricorso alle energie rinnovabili o alla promozione dell’efficienza energetica e che cercano di migliorare il contesto in cui operano le piccole e medie imprese in modo che la base industriale diventi così forte e sostenibile da renderla capace non solo di innovare ma anche di competere a livello mondiale. Due iniziative quindi molto distanti le une dalle altre ma che vengono comunque perseguite all’interno di questa strategia.

Infine, per la crescita inclusiva è stata definita “un’Agenda per nuove competenze e per l’occupazione” per poter aiutare i lavoratori a trovare con più facilità un impiego anche all’interno di altri paesi dell’Ue e che cerca di migliorare la sicurezza e la flessibilità nell’ambiente lavorativo. La digitalizzazione ha avuto un impatto anche qui. Bill Clinton durante le primarie del 1992, fece un’affermazione molto forte che diceva: “I vostri lavori non torneranno. Formatevi e preparatevi per nuovi tipi di lavoro, il mondo è cambiato.”<sup>49</sup> Questo messaggio potrebbe essere valido anche oggi. L’Ue infatti, attraverso questa innovazione, si è messa in moto per modernizzare i mercati del lavoro che non possono più rispondere alle esigenze del passato ma che devono adattarsi ai cambiamenti attuali.

Come ultima cosa, la strategia ha messo in piedi la “Piattaforma europea contro la povertà” ritenendo che aiutare i poveri a diventare membri attivi della società possa

---

<sup>48</sup> Commissione europea, “Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale,” Bruxelles, 9 marzo 2021, pg. 3.

<sup>49</sup> Bas Boorsma, *Un New Deal Digitale: oltre le Smart cities*. (Rainmaking Publications, 2018), pg. 68.

essere un ulteriore modo per garantire la coesione sociale e territoriale. La città di Los Angeles ad esempio, per soddisfare questo scopo e per lottare contro le malattie, mise in piedi alla fine degli anni '60 un Sistema Informatico Urbano il cui compito era quello di sfruttare i data base digitali per raccogliere i dati demografici e le quantità di abitazioni esistenti nella città. La selezione e il monitoraggio di informazioni, aveva permesso di avere un quadro completo della situazione esistente e di trovare più facilmente una soluzione al problema.<sup>50</sup>

### ***1.2. Risultati raggiunti e criticità della strategia***

I progressi che sono stati fatti in questi ambiti si sono rivelati però disomogenei e questo non ha permesso il raggiungimento dei risultati e dei target desiderati. Il punto della situazione della strategia Europa 2020 è stato fatto nel marzo del 2014 con una comunicazione adottata dalla Commissione europea<sup>51</sup>. Gli unici target che sono stati soddisfatti in questi quattro anni sono stati quelli sull'istruzione e quelli ambientali, il che non è stato frutto solo della capacità di azione dell'Unione europea ma anche della situazione economica che si stava vivendo in quel periodo. Infatti, gli obiettivi ambientali ed energetici sono stati raggiunti solo perché la crisi economica aveva portato con sé un rallentamento dell'inquinamento.

Nel marzo del 2015 e nel 2016, l'Eurostat<sup>52</sup> ha aggiornato il monitoraggio sull'avanzamento di questa strategia facendo emergere una serie di fattori. È stato rilevato come l'obiettivo sull'occupazione, sulla ricerca e sviluppo e sulla riduzione della povertà difficilmente sarebbero stati raggiunti nel 2020. Dei progressi generali invece ci sono stati nel campo del risparmio energetico in quanto paesi come

---

<sup>50</sup> Wikipedia, "Smart city," ultimo accesso 16 gennaio 2022,

[https://en.wikipedia.org/wiki/Smart\\_city](https://en.wikipedia.org/wiki/Smart_city)

<sup>51</sup> Commissione europea, "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni. Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva," Bruxelles, 5 marzo 2014.

<sup>52</sup> Andrea Renda e Cecilia Cellai, "Strategia Europa 2020: cronaca di una revisione annunciata," 31 maggio 2016, pg. 6.

Svezia, Estonia e Bulgaria sono riusciti a raggiungere l'obiettivo nazionale prefissato. Nell'ambito dell'istruzione poi l'Unione ha avuto la capacità di ridurre il tasso di abbandono scolastico e di aumentare di conseguenza il tasso di istruzione terziaria, due fattori molto importanti per stimolare la crescita economica. Infatti, sappiamo che i soggetti che hanno la possibilità di proseguire il percorso di studi, hanno solitamente un'aspettativa di vita più lunga e di conseguenza una probabilità maggiore di ottenere un lavoro e un salario più alto. L'ultimo passo in avanti rilevato dall'Eurostat a favore dell'Unione europea ha riguardato ciò che concerne il campo ambientale perché si è assistito ad una notevole riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra.

La strategia Europa 2020 ha mostrato però fin dalla sua origine dei difetti genetici che non le hanno permesso di realizzare quel percorso di crescita economica e bilanciata a cui si auspicava. Una delle aree di criticità era quella relativa ai target e agli obiettivi individuati che si sono dimostrati incompleti e troppo eterogenei tra di loro. I target nazionali erano molto spesso incoerenti con quelli dell'Unione europea. La Commissione europea ha osservato ad esempio che “qualora tutti gli Stati membri avessero raggiunto l'obiettivo prefissato in tema di occupazione, l'Unione avrebbe mancato il suo obiettivo del 75% di 1-1,3%.”<sup>53</sup>

A questa criticità hanno posto parzialmente rimedio le sette iniziative faro che rimanevano comunque troppo disomogenee e poco integrate tra di loro. Ad esempio, le iniziative riguardanti la crescita intelligente (Unione dell'innovazione, Agenda digitale e politiche industriali) venivano direttamente realizzate dall'Unione europea, mentre quelle relative alla crescita inclusiva (povertà e politiche sociali) erano gestite in larga parte dagli Stati membri. Per non parlare dell'incoerenza tra le politiche industriali e quelle energetiche che per essere attuate avevano bisogno di percorsi estremamente incompatibili tra di loro.

---

<sup>53</sup> Andrea Renda e Cecilia Cellai, “Strategia Europa 2020: cronaca di una revisione annunciata,” 31 maggio 2016, pg. 5.

### ***1.3. La governance della strategia Europa 2020 e il semestre europeo***

Passiamo adesso all'analisi di quella che è la governance della strategia Europa 2020. Quest'ultima ha imposto ad ogni Stato membro di presentare annualmente due documenti distinti per esporre i progressi raggiunti. Essi sono il Programma di stabilità e di convergenza (PSC) e il Programma nazionale di riforma (PNR) alla cui elaborazione partecipano anche le parti interessate a livello nazionale, ovvero: le amministrazioni regionali e locali, le parti sociali e altri soggetti interessati.

Lo scopo di questa partecipazione era fare in modo che venisse applicato il principio di sussidiarietà e che le politiche adottate potessero essere ampiamente sostenute dalla collettività. I compiti destinati ai due programmi sono distinti: il PNR illustra i progressi che sono stati fatti rispetto ai parametri imposti dalla strategia e le iniziative che sarebbero state prese nell'anno successivo; mentre il PSC espone i programmi di bilancio pluriennali. Una volta che la Commissione riceve ciascuna di queste due relazioni, ha il compito di formulare delle raccomandazioni specifiche per ogni Stato membro sotto approvazione del Consiglio europeo.

Il processo appena descritto rappresenta il cosiddetto 'semestre europeo': un periodo dell'anno in cui i paesi europei illustrano le loro politiche e le loro iniziative, in modo da poter individuare in anticipo le eventuali problematiche esistenti. Lo scopo è quello di alimentare il coordinamento tra le politiche economiche dei vari Stati membri nel momento in cui vengono elaborate, cosicché si possano individuare in anticipo eventuali incongruenze.

Il semestre europeo parte ogni anno con una relazione elaborata dalla Commissione e chiamata "analisi annuale della crescita" e che dà avvio ad una discussione tra i leader europei. A marzo, in occasione del Consiglio europeo, si riuniscono i Capi di Stato e di governo degli Stati membri per illustrare gli orientamenti generali relativi alla strategia europea ed infine, rifacendosi a questi ultimi, gli Stati membri elaboreranno il PNR e il PSC di cui abbiamo parlato in precedenza.

Un fattore positivo che è giusto riconoscere ad Europa 2020 riguarda la governance che abbiamo appena descritto; una governance molto più solida della strategia

precedente.<sup>54</sup> Nello specifico il semestre europeo garantiva un monitoraggio più efficiente dei progressi realizzati, le iniziative facevano sì che le responsabilità venissero ripartite tra il livello nazionale e quello europeo e poi questo tipo di governance attribuiva più poteri alla Commissione, il che le permetteva di coordinare meglio i percorsi di riforma. Allo stesso tempo però il ritmo delle riforme con la strategia Europa 2020 non cambiò di molto e soprattutto, la strategia Europa 2020, essendo nata incompleta, ha trovato molta difficoltà a raggiungere gli obiettivi previsti. La causa del fallimento della strategia stessa fu la crisi economica che si trovò a vivere l'Unione, e che determinò quindi una scarsa crescita economica.

## ***2. Struttura e obiettivi della programmazione europea 2014-2020***

Alla luce della crisi economica che abbiamo analizzato e sulla base della strategia Europa 2020 che è stata elaborata, nel 2014 si è consolidato il quadro normativo comunitario per la politica di coesione europea, che ha dato i suoi frutti per i sette anni successivi, fino al 2020. La Commissione europea ha deciso di intervenire su questa politica per adeguarla al nuovo approccio di crescita inclusiva, intelligente e sostenibile a cui si auspicava. Per questo è stato necessario introdurre una serie di modifiche rispetto alle programmazioni precedenti. Per la programmazione 2014-2020 si è deciso quindi di concentrare le risorse su obiettivi più chiari e meno dispersivi. In questo modo risulta più semplice monitorare i risultati e valutare se gli investimenti stanno producendo un impatto positivo sulla crescita europea e sulla creazione di nuovi posti di lavoro. La Commissione ha deciso inoltre di attribuire dei riconoscimenti agli Stati membri che riescono a conseguire gli obiettivi prefissati, per poterli stimolare nel lavoro che sono chiamati a fare. A questo scopo, viene creato un Sistema di monitoraggio e di valutazione molto più accurato che si focalizza sui progressi che vengono fatti durante il corso della programmazione ed infine per rendere più comprensibile questo percorso viene

---

<sup>54</sup> Strategia di Lisbona il cui tallone d'Achille era insito nella governance multilivello dotata di diverse problematiche come: l'impianto dei controlli troppo debole e che non forniva agli Stati membri nessuno stimolo e incentivo per allinearsi alla strategia dell'Unione.

semplificato e razionalizzato il sistema di implementazione delle norme che stanno alla base della programmazione stessa. Ciò significa ridurre la burocrazia e stabilire delle norme comuni per tutti i fondi che sono coinvolti nel raggiungimento degli obiettivi prescelti. Questa serie di modifiche, hanno reso la governance della politica di coesione più efficiente e moderna.

Sulla base delle tre priorità di intervento individuate da Europa 2020, la politica di coesione 2014-2020 ha stabilito undici obiettivi a sostegno della crescita europea che qui di seguito elencheremo.

Per una crescita intelligente ci si è proposti di:

1. rafforzare la crescita e l'innovazione;
2. incrementare lo sviluppo delle TIC, ovvero migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché la qualità delle stesse;
3. promuovere la competitività delle piccole e medie imprese.

Per garantire una crescita sostenibile sono stati individuati altri quattro obiettivi:

4. sostegno alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio;
5. adattamento ai cambiamenti climatici e di conseguenza la prevenzione e la gestione di eventuali rischi;
6. salvaguardia dell'ambiente e la promozione di risorse più efficienti;
7. incentivo all'uso di trasporti sostenibili.

Per una crescita solidale invece l'intento è quello di:

8. incoraggiare l'occupazione a sostegno della mobilità dei lavoratori;
9. favorire l'inclusione sociale e la lotta alla povertà;
10. investire nell'istruzione e nell'apprendimento permanente;
11. potenziare la capacità istituzionale e rendere l'amministrazione pubblica più efficiente.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, Titolo II "Approccio strategico", Capo I "Obiettivi tematici per i fondi SIE e quadro strategico comune", Articolo 9 "Obiettivi tematici," (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea: 20 dicembre 2013).

Ma questo nuovo approccio alla politica di coesione ha individuato, tra gli undici settori indicati, solo quattro priorità su cui soffermarsi maggiormente e nello specifico sono il settore: della ricerca e innovazione, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il settore delle piccole e medie imprese e quello dell'economia a basse emissioni di carbonio.

Questa scelta si fonda sulla base della cosiddetta “specializzazione intelligente” secondo cui ogni regione, per ottenere il massimo impatto, deve prima individuare i punti di forza principali che la contraddistinguono. Solo in questo modo le regioni potranno concentrare gli investimenti in settori precedentemente scelti, massimizzando quindi il proprio potenziale di crescita.<sup>56</sup>

Analizziamo adesso la prima delle quattro priorità che caratterizzano la programmazione 2014-2020, ovvero il rafforzamento della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione. Come abbiamo spiegato precedentemente, la crisi economica e finanziaria iniziata nel 2007 ha colpito tutti i paesi europei ma soprattutto l'Irlanda, il Portogallo e la Spagna che sono riusciti nel tempo a fare dei passi in avanti e a dare i primi segnali di ripresa dal punto di vista economico. Ma come afferma José Manuel Barroso, il Presidente della Commissione europea, nell'intervista fatta a Panorama: “Anche se l'impressione è che il peggio sia passato, non siamo ancora del tutto fuori pericolo e i segnali di ripresa permangono deboli. Il problema più urgente è costituito dai tassi di disoccupazione intollerabilmente elevanti in alcuni paesi, soprattutto tra i giovani.”<sup>57</sup>

Partendo da questo presupposto, l'Unione europea ha capito che per favorire il recupero dei posti di lavoro persi, per aumentare la competitività europea e per migliorare il futuro della vita europea è necessario ridurre, se non eliminare, quegli elementi che ostacolano l'innovazione, la ricerca e lo sviluppo delle imprese.

---

<sup>56</sup> Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, editoriale di Johannes Hahn in “Politica di coesione 2014-2020. Cresce lo slancio,” *Panorama inforegio*, n. 48, (inverno 2013) pg. 3.

<sup>57</sup> Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, intervista a José Manuel Barroso in “Politica di coesione 2014-2020. Cresce lo slancio,” *Panorama inforegio*, n. 48, (inverno 2013), pg. 5.



Nel dettaglio tra il 2014 e il 2020, l'Unione europea ha cercato di sostenere prima di tutto i centri di ricerca e le PMI, ossia i veri protagonisti dell'innovazione a cui si mirava; la seconda azione che ha messo in pratica per la ricerca erano gli investimenti in infrastrutture, macchinari e sistemi di produzione avanzati; come terza cosa si è cercato di accrescere la cooperazione tra i soggetti dell'innovazione come: le università, le grandi aziende, le PMI e i centri tecnologici di ricerca; infine per aumentare la competitività si è voluto investire per innovare le PMI.

La seconda priorità individuata è quella per il miglioramento dell'accesso, dell'utilizzo e delle qualità delle TIC. Gli investimenti fatti a favore di questo obiettivo si sono concretizzati in una serie di azioni. Come prima cosa, sono stati fatti investimenti per creare infrastrutture telematiche in tutte le regioni dell'Unione europea, soprattutto nelle regioni rurali e in quelle in ritardo di sviluppo. Una volta fatto questo, è stato necessario aumentare l'accesso alla banda larga ad alta velocità per poter permettere a tutti i cittadini, anche coloro che abitano nelle regioni più lontane, di lavorare da casa e soprattutto per favorire la produttività delle imprese. È importante poi che non solo le imprese, ma anche i cittadini e le pubbliche amministrazioni vengano dotati degli strumenti TIC in modo che gli stessi servizi che offrono o di cui i cittadini usufruiscano siano disponibili anche online. Questo obiettivo veniva già perseguito dalla Commissione europea nel 2010 con la Strategia i2010. Una strategia strettamente legata ad Europa 2020 e all'Agenda digitale europea, perché l'intento dell'Unione europea era quello di creare una società digitale in cui potessero operare tutti gli Stati membri. Nello specifico, la strategia i2010 voleva eliminare i fattori tecnici e regolamentari che avrebbero potuto ostacolare la creazione del mercato unico digitale, garantendo nel contempo a tutti i cittadini europei di poter beneficiare delle tecnologie a disposizione attraverso servizi pubblici online di alta qualità e accessibili a tutti. Solo in questo modo le nuove tecnologie hanno la possibilità di diventare un patrimonio condivisibile a tutti capace di generare effetti positivi per la comunità.

Il terzo motore della crescita europea che è stato individuato rimanda alle piccole e medie imprese in quanto forniscono due posti di lavoro su tre nel settore privato. L'Unione europea ha quindi cercato di aumentarne la competitività, aumentando la qualità delle stesse e i prodotti e servizi che producono. Solo così le PMI possono

mantenere un livello di competitività elevato nel mercato globale. Quasi tutti gli Stati membri riconoscono quanto sia importante rafforzare la competitività delle piccole e medie imprese. Ciò non toglie che questo obiettivo sia difficile da realizzare per gli Stati stessi. Con tale presupposto la Commissione li ha esortati a verificare *ex ante* “le lacune del mercato e i contesti in cui gli investimenti non sono effettuati in maniera ottimale e le relative esigenze di investimento.”<sup>58</sup> Solo in questo modo sarà possibile utilizzare in modo ottimale i finanziamenti dedicati a questo settore.

“Mi auguro che nei prossimi anni gli investimenti dell’Unione europea in Svezia accelerino la svolta verso un’economia a basse emissioni di carbonio, una necessità sia per il nostro clima sia per la crescita sostenibile”.<sup>59</sup> Questa è l’ultima priorità sui cui si è voluta focalizzare l’Unione europea e che è stata percepita con grande interesse anche da Brigitta Rhodin, responsabile della comunicazione nell’Agenzia svedese per la crescita economica e regionale.

Per raggiungere questo obiettivo si è cercato di sensibilizzare il settore privato e il settore pubblico sull’importanza di consumare energia rinnovabile. Non solo, è fondamentale che venga utilizzata ma anche che venga prodotta e distribuita. Si parla infatti di produrre energia generata dalla produzione di biocombustibili e di fondi di energia rinnovabile basate sulle correnti marine.

### ***2.1. I fondi per la programmazione 2014-2020 e le condizionalità previste per beneficiarne***

Per la realizzazione di questi obiettivi, l’Unione europea ha stanziato oltre 351,8 miliardi di EUR, vale a dire il 32,5% del bilancio complessivo dell’UE. Quasi 200 miliardi di EUR sono stati assegnati al FESR, che, sebbene finanzia tutti gli undici

---

<sup>58</sup> Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, “Politica di coesione 2014-2020. Cresce lo slancio,” *Panorama inforegio*, n. 48, (inverno 2013), pg. 37.

<sup>59</sup> Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, “Con parole proprie. Le opinioni dei soggetti interessati sulla politica di coesione 2014-2020”, intervento di Brigitta Rhodin, Responsabile della comunicazione nell’Agenzia svedese per la crescita economica e regionale, *Panorama inforegio*, n. 48, (inverno 2013), pg. 20.

obiettivi sopra citati, si rivolge principalmente alle quattro priorità chiave. Oltre 83 miliardi di EUR sono stati assegnati all'FSE che si è occupato principalmente del quinto, sesto e settimo obiettivo; ed infine 63 miliardi di EUR sono stati attribuiti al Fondo di coesione che ha sovvenzionato soprattutto gli obiettivi da quattro a sette e l'undicesimo obiettivo.

L'importanza dei fondi viene evidenziata da José Manuel Barroso, Presidente della Commissione europea fino al 2014, che nell'intervista rilasciata a Panorama afferma che: "I fondi della politica di coesione hanno offerto la stabilità, ma anche la flessibilità di reindirizzare gli investimenti per affrontare esigenze socio-economiche impellenti. Abbiamo incoraggiato i paesi colpiti dalla crisi, quali Grecia, Irlanda e Portogallo, a riprogrammare i fondi per rilanciare la competitività e promuovere la creazione di nuovi posti di lavoro, in particolar modo per i giovani."<sup>60</sup>

I finanziamenti che vengono attivati grazie a questi fondi sono disponibili per tutte le 274 regioni dell'Unione europea, anche per quelle più povere con la differenza che saranno proporzionati al livello di sviluppo per ciascuna di queste regioni. Questo fattore ci permette di suddividere le regioni europee in tre categorie:

1. le regioni meno sviluppate sono quelle che possiedono un PIL inferiore al 75% della media europea;
2. le regioni in transizione sono quelle che hanno un PIL compreso tra il 75% e il 90% della media europea;
3. le regioni più sviluppate sono quelle con un PIL maggiore del 90% della media europea.<sup>61</sup>

La novità della nuova politica di coesione sta proprio nella definizione della categoria di regioni "in transizione" che essendo minacciate dalla recessione

---

<sup>60</sup> Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, intervista a José Manuel Barroso in "Politica di coesione: un motore concreto per la crescita in Europa," *Panorama inforegio*, n. 48, (inverno 2013), pg. 6.

<sup>61</sup> Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, "Politica di coesione 2014-2020. Cresce lo slancio," *Panorama inforegio*, n. 48, (inverno 2013), pg. 8.

economica hanno anch'esse il diritto di essere prese in considerazione. Ciò non toglie che la priorità principale dell'Unione europea siano le regioni meno sviluppate che beneficiano infatti di finanziamenti più elevati.

Per assicurare che gli investimenti siano efficaci, i fondi verranno stanziati solo se le regioni soddisferanno determinati prerequisiti che vengono chiamati “condizionalità *ex ante*”. Devono sussistere le giuste condizioni affinché l'impatto degli investimenti sia proficuo. Si tratta quindi di verificare *ex ante* se gli Stati abbiano un assetto normativo e organizzativo adatto a permettere il raggiungimento degli obiettivi della programmazione 2014-2020.<sup>62</sup>

Per capire come funzionano queste condizionalità, facciamo un esempio.

Per rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione è necessario che vengano soddisfatte due condizioni. La prima presuppone l'esistenza di una strategia di specializzazione intelligente nazionale o regionale in linea con il programma di riforma nazionale, che esercita un effetto leva sulla spesa privata in ricerca e innovazione e la seconda condizione è l'esistenza di un piano pluriennale per la programmazione di bilancio e la definizione delle priorità di investimento.<sup>63</sup>

Gli Stati però devono confermare questi requisiti anche durante il percorso della programmazione. Sono le cosiddette “condizionalità *ex post*”, che se non vengono soddisfatte comportano la sospensione dei fondi per il tal Paese. Al contrario, se vengono raggiunti dei buoni risultati gli Stati riceveranno dei riconoscimenti, chiamati “premieria”.

### ***3. L'Agenda digitale europea***

Nel corso di questi due primi capitoli ci siamo soffermati più volte sulla presenza di divari regionali che l'Unione europea ha cercato di superare con la creazione della politica di coesione. Oltre a questi, soprattutto nella nostra società attuale, sono presenti dei divari anche nel campo del digitale che invece si è cercato di

---

<sup>62</sup> Francesco Gagliardi, “Il sistema delle condizionalità nella Programmazione 2014-2020 dei Fondi SIE,” (Formez PA: febbraio 2017), pg. 4.

<sup>63</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, Parte I, (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea: 20 dicembre 2013).

risolvere con l'Agenda digitale europea, una delle sette 'iniziative faro' che è stata elaborata da Europa 2020.

I divari digitali appena citati sono molto comuni in una società in cui la digitalizzazione sta prendendo sempre più piede ma che non può essere direttamente disponibile a tutti. Basti pensare che circa 250 milioni di europei utilizzano Internet ogni giorno ma ce ne sono altrettanti che non hanno mai navigato in rete. Pensiamo anche alle persone con disabilità che hanno maggiori difficoltà ad usufruire dei servizi elettronici e delle tecnologie digitali messe a disposizione.

Gli anziani soprattutto, si trovano a vivere in un'era in cui anche le attività quotidiane più semplici (andare alle poste, prenotare visite mediche, effettuare pagamenti) sono condizionate dalla tecnologia. L'Unione europea consapevole di questi divari digitali si propone con l'Agenda digitale di formare le persone prive di competenze in questo campo, di rilanciare la ricerca e l'innovazione per lo sviluppo delle tecnologie digitali e di favorire un mercato unico digitale capace di creare una società di telecomunicazioni presente in tutti i paesi dell'Unione.

Quindi perché abbiamo bisogno di un'agenda digitale europea? Perché il digitale ci aiuta nella nostra vita quotidiana?

“L'obiettivo dell'agenda digitale non è solo quello di fornire ad ogni cittadino europeo un accesso online, ma anche di aiutare le persone ad orientarsi nel mondo del digitale e creare una società migliore. Computer, cellulari e tecnologie digitali sono un elemento centrale della nostra vita quotidiana e possono risolvere molti dei nostri problemi: sicurezza stradale, invecchiare bene, servizi pubblici migliori, ambiente sostenibile ecc.”<sup>64</sup>

L'Agenda digitale europea contiene le azioni necessarie per sfruttare al meglio il potenziale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che sono uno strumento utile per stimolare l'innovazione e la crescita economica e per migliorare la vita dei cittadini e l'attività delle imprese.

Nello specifico, l'Agenda in questione individua le maggiori sfide che limitano il raggiungimento di questo obiettivo e cerca di affrontarle attraverso un uso più efficace delle tecnologie digitali.

---

<sup>64</sup> Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell'Unione europea, “Le politiche dell'Unione europea. Agenda digitale europea,” (Lussemburgo: 2014), pg. 11.

Come dichiarato nella Comunicazione della Commissione del 19 maggio 2010<sup>65</sup> le problematiche da dover affrontare sono le seguenti:

- frammentazione dei mercati digitali
- mancanza di interoperabilità
- aumento della criminalità informatica e rischio di un calo della fiducia nelle reti
- mancanza di investimenti nelle reti
- impegno insufficiente nella ricerca e nell'innovazione
- mancanza di alfabetizzazione digitale e competenze informatiche
- opportunità mancate nella risposta ai problemi della società

Nonostante Internet non abbia confini, esistono a livello europeo ma anche mondiale una serie di limiti e di barriere che ostacolano la creazione del mercato unico digitale. La causa di questa situazione di stallo è dovuta a due fattori principali: innanzitutto non esistono norme che regolano il mercato digitale che siano omogenee per tutti gli Stati membri e in secondo luogo i consumatori e le imprese non godono di diritti e di tutele giuridiche chiare e complete quando svolgono attività commerciali online. I consumatori non sono di conseguenza stimolati a fare pagamenti online se non hanno la sicurezza che i loro diritti siano pienamente tutelati.

Manca anche un'effettiva interoperabilità tra i prodotti e i servizi che offrono le tecnologie digitali. Questo è un ulteriore elemento che limita la creazione di una società realmente digitale. È necessario infatti che migliori la capacità di scambiarsi informazioni tra dispositivi, servizi, reti e applicazioni in modo che possano essere poi usate efficacemente.

L'Europa deve tamponare anche la carenza di fiducia che i consumatori ripongono nelle reti perché senza quella, i vantaggi offerti dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione non potranno essere sfruttati come si auspica. Tanté che

---

<sup>65</sup> Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europea, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europea e al Comitato delle regioni. Un'agenda digitale europea*, 19.95.2010, pg. 6-7.

alcuni servizi online come quelli bancari e quelli sanitari non esisterebbero neanche se non fossero pienamente affidabili agli occhi del consumatore. Le principali minacce che sono fonte di preoccupazioni sono i virus e i software maligni che vengono diffusi tramite messaggi di posta elettronica indesiderati; i furti d'identità e le frodi online che stanno crescendo sempre di più e la pedopornografia o lo sfruttamento sessuale di cui ricadono vittime i minorenni.

Occorre anche investire di più nelle reti e nell'adozione della banda larga per velocizzare la crescita dell'economia, per creare nuovi posti di lavoro, nuova ricchezza e per assicurare che tutti i cittadini abbiano accesso ai contenuti digitali. Occorre inoltre potenziare la ricerca e l'innovazione in questo campo per permettere alle aziende europee che si occupano di tecnologie digitali di produrre servizi validi che accrescano la domanda sul mercato. L'Europa investe ancora troppo poco nelle attività di ricerca e di sviluppo digitale, rispetto soprattutto a quanto avviene negli Stati Uniti.

Ma un altro problema da non sottovalutare è che quasi il 30% della popolazione non ha mai usato Internet, nonostante ormai qualsiasi operazione venga effettuata online: dall'acquisto di biglietti del treno, al pagamento delle tasse universitarie, all'acquisto di alimenti. Questa fetta di popolazione rappresenta principalmente quella fascia d'età compresa tra 65 e 74 anni, ma include anche i disoccupati, coloro che hanno un basso reddito e coloro che hanno un livello di istruzione poco elevato. Questa esclusione deriva dal fatto che gli utenti sono poco informati e poco competenti in materia. Quindi migliorare l'alfabetizzazione potrebbe aiutare gli 'esclusi' a migliorare le loro condizioni di vita, potrebbe aiutarli a trovare un impiego e ad accrescere il loro *status* sociale.

Ed infine, se non si incentiva la creazione di una società digitale ci si priva anche di poter risolvere ulteriori problemi che condizionano la vita sulla terra come ad esempio i cambiamenti climatici, l'invecchiamento della popolazione e i servizi pubblici poco efficienti.

Sono appena stati analizzati quelli che sono i principali ostacoli che l'Agenda digitale europea intende superare utilizzando il potenziale delle tecnologie

dell'informazione e della comunicazione. Nello specifico, le 13 azioni che la Commissione europea si prefigge, per raggiungere questo scopo, sono le seguenti:

1. entro il 2013 tutta l'UE deve essere coperta dalla banda larga;
2. entro il 2020 tutta l'UE deve essere coperta dalla banda larga con una velocità superiore a 30 megabit al secondo;
3. entro il 2020 il 50% delle famiglie dovranno essere abbonate a servizi di banda larga con una velocità superiore a 100 megabit al secondo;
4. entro il 2015 il 50% della popolazione farà acquisti online;
5. entro il 2015 il 20% della popolazione farà acquisti a livello transfrontaliero;
6. entro il 2015 il 33% delle piccole e medie imprese effettuerà vendite online;
7. entro il 2015 la differenza tra le tariffe in roaming e le tariffe nazionali sarà quasi inesistente;
8. entro il 2015 l'uso regolare di Internet aumenterà dal 60% al 75% e dal 41% al 60% tra le persone svantaggiate;
9. entro il 2015 verrà dimezzata (da 30% a 15%) la percentuale delle persone che non hanno mai usato Internet;
10. entro il 2015 il 15% dei cittadini utilizzerà i servizi di *eGovernment* e oltre la metà di essi invierà moduli compilati online;
11. entro il 2015 tutti i servizi pubblici transfrontalieri fondamentali concordati dagli Stati membri nel 2011 dovranno essere disponibili online;
12. entro il 2020 gli investimenti pubblici per la ricerca e lo sviluppo nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione verranno raddoppiati a 11 miliardi di euro;
13. entro il 2020 il consumo di energia per l'illuminazione sarà ridotto del 20%.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Un'agenda digitale europea," (Bruxelles: 19 maggio 2010).



Navigare in Internet non significa solo fruire di servizi più veloci, efficienti e alla portata di tutti, ma significa anche interfacciarsi con i potenziali rischi che potrebbero minare la sicurezza dei consumatori e la fiducia che essi ripongono in questi strumenti digitali. Solo il 12% dei cittadini europei si sente completamente al sicuro.<sup>67</sup> La restante parte è timorosa di incorrere in software maligni, frodi online o abusi sessuali online verso i minori. L'Agenda digitale cerca quindi di accrescere il livello di sicurezza nei confronti dei consumatori rendendo Internet un posto sicuro, combattendo gli attacchi informatici e fornendo una formazione completa su come muoversi in questo ambito. *Insafe* ad esempio è una rete di centri "Safer Internet" con cui la Commissione europea vuole insegnare alle nuove generazioni come si naviga in rete in maniera sicura, protetta e costruttiva. Per non parlare delle direttive europee che sono state adottate per garantire la cibersecurity e dell'alleanza mondiale dedicata alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini che si è creata nel dicembre del 2012 tra i rappresentanti dei 52 paesi europei.

La particolare attenzione di cui beneficiano le generazioni più giovani, deve toccare anche le generazioni anziane, considerato che viviamo in un'epoca in cui il percorso di vita è più duraturo grazie alle tecniche di cura innovative che sono state create, grazie alle abitudini alimentari più sane e grazie alle migliori condizioni di vita. Di conseguenza è giusto fornire ai cittadini europei anche un servizio di "sanità elettronica" agevolato dall'uso delle tecnologie digitali. "Si calcola che solo l'introduzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e della telemedicina migliorerà l'efficienza dell'assistenza sanitaria del 20%. Inoltre, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione permettono agli utenti di tutte le età di gestire meglio la loro salute".<sup>68</sup>

Con la sanità elettronica, l'Unione europea vuole permettere ai cittadini europei di accedere alle loro cartelle cliniche online anche se non si trovano nel paese di appartenenza, di ricevere consultazioni mediche anche dall'estero e di facilitare il

---

<sup>67</sup> Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell'Unione europea, "Le politiche dell'Unione europea. Agenda digitale europea," (Lussemburgo: 2014), pg. 12.

<sup>68</sup> Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell'Unione europea, "Le politiche dell'Unione europea. Agenda digitale europea," (Lussemburgo: 2014), pg. 13.

lavoro dei medici che può essere svolto anche da remoto. Quindi un'innovazione che sarà essenziale per ridurre i costi dell'assistenza sanitaria di un continente che sta invecchiando sempre più velocemente.

Un altro problema di cui l'agenda si occupa è quello riguardante i cambiamenti climatici. L'interesse è quello di rendere l'Europa più ecologica, di ridurre l'impatto ambientale, di fornire energia più pulita e produrre meno rifiuti. L'agenda digitale europea ha quindi introdotto alcune iniziative come ad esempio le Città intelligenti, oppure i Sistemi di trasporto intelligenti per ridurre l'inquinamento e lo spreco di energia.

Come possiamo vedere nei 13 obiettivi prima elencati, la banda larga è un elemento molto presente nelle prospettive dell'Unione, ma non solo. Come afferma Neelie Kroes, vicepresidente della Commissione europea: “La velocità della banda larga è ossigeno per le comunicazioni digitali, essenziale per la prosperità e il benessere dell'Europa.”<sup>69</sup>

Alla fine degli anni '90, alcune città e regioni hanno avviato degli esperimenti con reti di banda larga di fascia alta, spesso di proprietà pubblica. Fastweb a Milano ad esempio utilizzò la rete FTTH (detta anche “fibra a casa”) e questo scatenò tra la gente una domanda molto precisa: “In che modo tale connettività potrebbe aiutare a modificare la gestione di settori pubblici rilevanti come ad esempio l'istruzione, l'assistenza sanitaria e i servizi ai cittadini?”<sup>70</sup>

È stato dimostrato che la disponibilità di banda larga ad alta velocità contribuisce alla crescita di nuovi posti di lavoro, di nuove qualifiche professionali e nuove competenze lavorative che vengono inserite all'interno del mercato e che sono indispensabili per il funzionamento dell'economia moderna. E soprattutto, i servizi innovativi di cui abbiamo parlato precedentemente (il servizio *Insafe* o la sanità online), con i vantaggi che ne conseguono, possono essere attivati solo in presenza della banda larga veloce.

---

<sup>69</sup> Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell'Unione europea, “Le politiche dell'Unione europea. Agenda digitale europea,” (Lussemburgo: 2014), pg. 6.

<sup>70</sup> Bas Boorsma, *Un New Deal Digitale: oltre le Smart cities*. (Rainmaking Publications, 2018), pg. 154.

Sempre valutando i 13 obiettivi dell'Agenda digitale europea, possiamo notare come l'Unione voglia investire anche nel commercio elettronico. Nello specifico gli obiettivi dell'agenda erano far sì che entro il 2015: la popolazione europea facesse acquisti online, che il 20% della popolazione facesse acquisti online all'estero e che il 33% delle PMI europee concludesse vendite o acquisti online. In questo ambiente però i consumatori principalmente lamentano la mancanza di sicurezza e di fiducia che gli impedisce di sfruttare i servizi messi a disposizione. Senza questa fiducia e senza una cultura pronta al cambiamento, servizi di questo genere fanno fatica ad affermarsi. Come afferma Peter Drucker: "La cultura vince sulla strategia."<sup>71</sup> Quindi ancora prima di elaborare la più grande e brillante strategia sul digitale, è importante capire se la cultura della società è pronta a farsi travolgere da questa rivoluzione, che necessariamente sconvolge gli assetti esistenti e produce un clima di disorientamento e incertezza. Qualsiasi tipo di strategia di digitalizzazione viene condizionata da una serie di fattori: predisposizione di tipo psicologico, politico, economico e culturale, necessità, bisogni e risorse disponibili.<sup>72</sup> E allo stesso tempo, qualsiasi tipo di cultura ha bisogno di tempo prima di stabilizzarsi e di poter essere sfruttata per mettere in piedi un primo cambiamento. A minare la fiducia dei consumatori ha contribuito la diffusione della criminalità cibernetica e quindi l'aumento del numero di furti d'identità, l'aumento delle frodi e degli attacchi informatici<sup>73</sup>. Per questo motivo l'agenda dedica molta importanza al fattore della sicurezza informatica, perché senza questa fiducia, servizi come quelli che offrono le piattaforme di acquisti online non possono realizzarsi. L'obiettivo n.8 e n.9 dell'agenda invece condivide il problema dell'analfabetismo digitale, un fenomeno con cui è necessario interfacciarsi se si parla di rivoluzione digitale. La premessa è che si voglia, non solo aumentare l'uso di Internet nella popolazione europea, ma anche che lo si faccia a favore delle persone svantaggiate,

---

<sup>71</sup> Bas Boorsma, *Un New Deal Digitale: oltre le Smart cities*. (Rainmaking Publications, 2018), pg. 277.

<sup>72</sup> Bas Boorsma, *Un New Deal Digitale: oltre le Smart cities*. (Rainmaking Publications, 2018), pg. 14.

<sup>73</sup> Francesco M. Lazzaro, *L'Agenda digitale per l'Italia. L'amministrazione pubblica e le nuove sfide digitali* (Ipsos, 2013), pg. 13.

in modo da dimezzare entro il 2015 il numero di persone che non l'hanno mai usato, portandolo al 15%.<sup>74</sup> La maggior parte delle persone che sono escluse da questo servizio sono gli anziani, le persone di età superiore ai 65 anni, ma anche i giovani con bassa scolarità, emarginati o disoccupati. Proprio in virtù dei divari digitali che si vuole ridurre e in virtù del fatto che non tutti appoggiano la stessa cultura dell'innovazione e che non possiedono le stesse disponibilità economiche, la volontà è proprio quella di affrontare l'analfabetismo digitale che dilaga nella società ad una velocità esponenziale, introducendo nuovi modi di relazionarsi e di svolgere le più banali attività quotidiane. Non a caso la Commissione europea introduce il possesso delle competenze digitali nelle otto competenze fondamentali per vivere in una società basata sulla conoscenza.

L'insegnamento e la formazione alle nuove tecnologie, deve iniziare, in primis nel contesto scolastico ad esempio per le generazioni "digitalmente native." Uno studio di Comi e colleghi (2017) evidenzia gli effetti positivi che nascono dall'attività di educazione ai media svolte dai docenti nei confronti degli studenti. Non solo aumentano i livelli di apprendimento nelle materie di studio, ma migliora anche la presentazione dei contenuti su slide ad esempio.<sup>75</sup>

"Quando la tecnologia viene utilizzata con un preciso obiettivi essa può contribuire ad un aumento dell'efficacia della didattica."<sup>76</sup> Emerge quindi l'urgenza che il sistema scolastico fornisca agli studenti gli strumenti e le competenze giuste per utilizzare in maniera efficace, produttiva e coscienziosa i media digitali, in modo che possano muoversi poi all'interno di questa realtà digitale con autonomia e maturità. In particolare, i docenti devono costruire insieme agli studenti delle buone abitudini digitali.

Il tema dell'analfabetismo digitale tocca anche i lavoratori, che hanno lo stesso diritto di mantenersi costantemente aggiornati sull'evoluzione delle nuove

---

<sup>74</sup> Francesco M. Lazzaro, *L'Agenda digitale per l'Italia. L'amministrazione pubblica e le nuove sfide digitali* (Ipsosa, 2013), pg. 16.

<sup>75</sup> Marco Gui e Tiziano Gerosa, "Strumenti per apprendere o oggetti di apprendimento? Una rilettura critica della digitalizzazione nella scuola italiana," pg. 10.

<sup>76</sup> Marco Gui e Tiziano Gerosa, "Strumenti per apprendere o oggetti di apprendimento? Una rilettura critica della digitalizzazione nella scuola italiana," pg. 11.

tecnologie. Per loro questo è essenziale per non rischiare di essere esclusi dal mondo del lavoro che si adatta anch'esso ai cambiamenti della società oppure semplicemente per poter svolgere la loro attività lavorativa sfruttando i vantaggi delle TIC. Dobbiamo riconoscere dunque che il processo di digitalizzazione porta alla sparizione di molti posti di lavoro e alla creazione di nuovi tipi. Il *World Economic Forum* ha previsto nel 2017 che 5 milioni di posti di lavoro saranno persi a livello globale entro il 2020. Questi stessi avanzamenti tecnologici che rendono i lavori obsoleti permettono di stimare 2,1 milioni di nuovi lavori che verranno creati entro lo stesso lasso di tempo.<sup>77</sup> Questo cambiamento era già stato previsto dal grande economista Keynes nel 1928 quando coniò l'espressione "disoccupazione tecnologica", anticipando che la maggior parte delle mansioni umane sarebbero state automatizzate e sostituite dal lavoro dei robot.<sup>78</sup>

Tale previsione è stata poi confermata dal governo statunitense secondo cui un lavoratore americano che guadagna meno di 20 dollari all'ora ha l'83% di possibilità di perdere il lavoro a causa dell'automazione.<sup>79</sup> Il governo dunque deve mettersi in moto per elaborare una risposta adeguata a tali cambiamenti, in modo che i lavoratori vengano formati per le professioni del futuro e in modo che non tutte le professioni vengano sostituite da sofisticati algoritmi.

Il sistema *eCall* è un esempio di tecnologia "intelligente" eSafety, che, sfruttando le capacità dei computer e delle telecomunicazioni, affronta e cerca di risolvere il problema della sicurezza stradale. Pensiamo a quanti incidenti stradali in Europa vengono provocati dall'errore umano e quante vite potrebbero essere salvate se ci fosse la possibilità di contattare in automatico il soccorso stradale. Questa è la funzione svolta dal sistema *eCall* dell'Unione europea che viene introdotto nei nuovi modelli di automobili in modo che, in caso di incidente grave, faccia partire

---

<sup>77</sup> Simon Torkington, "The jobs of the future -and two skills you need to get them," *World Economic Forum* (2 settembre 2016).

<sup>78</sup> John Maynard Keynes, *Possibilità economiche per i nostri nipoti*, seguito da Guido Rossi, *Possibilità economiche per i nostri nipoti?* (Adelphi: 2009).

<sup>79</sup> Adam Greenfield, *Tecnologie radicali. Il progetto della vita quotidiana* (Einaudi, 2021), pg. 188.

automaticamente una chiamata al 112. Di conseguenza l'arrivo dei soccorsi sarà più tempestivo e la possibilità di salvare vite umane sarà ancora più facile.

Un'economia digitale efficiente, solidale e innovativa può trasformare la società in cui viviamo grazie al fatto che l'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione possono fornire dei servizi di qualità maggiore. L'economia digitale poi, ponendo nuove sfide e nuove problematiche ai cittadini europei, può aiutare l'Unione europea a crescere e ad innovarsi. Il problema nasce però nel momento in cui l'Europa non riesce a stare al passo alla continua e veloce evoluzione che sta avendo l'economia digitale. Rispetto ad altri paesi infatti quest'ultima non mette a disposizione per i cittadini e le imprese delle reti digitali rapide e affidabili. Infatti, i cittadini europei si trovano a vivere in un continente in cui le tariffe variano da paese a paese, in cui molto spesso i sistemi sono incompatibili tra di loro e questo non fa altro che avere conseguenze negative sulle attività delle imprese e dei cittadini stessi. La Commissione quindi si impegna attraverso una serie di politiche come la programmazione europea, la strategia Europa 2020 e l'Agenda digitale europea, a creare un mercato unico digitale in cui i cittadini possano avere accesso ad un Internet aperto, inclusivo, sicuro e a prezzi accessibili; un ambiente in cui le tecnologie dell'informazione e della comunicazione diventino delle priorità nelle future decisioni europee.

Nella programmazione 2014-2020, il miglioramento dell'accesso, dell'utilizzo e della qualità delle nuove tecnologie digitali è stato perseguito attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale. Questi investimenti hanno permesso di creare infrastrutture telematiche nelle regioni europee, ma in particolar modo in quelle con ritardo di sviluppo e nelle zone isolate e rurali. In secondo luogo, sono stati aumentati gli accessi alla banda larga ad alta velocità per rendere le imprese più produttive e per permettere anche a coloro che risiedono nelle regioni più lontane e remote di lavorare da casa. Gli investimenti del FESR sono anche stati utilizzati per potenziare la qualità delle tecnologie digitali, per creare nuove infrastrutture per la ricerca e l'innovazione e per aumentare la sicurezza informatica. Ed infine, con la programmazione 2014-2020 sono stati fatti investimenti per incentivare cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni a sfruttare l'uso e il passaggio a questi strumenti digitali.

### CAPITOLO III

#### LA PROGRAMMAZIONE EUROPEA 2021-2027

##### *1. Dare voce ai cittadini sulla politica di coesione e sfide da affrontare insieme all'Unione europea*

Prima di affrontare la tematica riguardante la programmazione 2021-2027, è utile soffermarsi sul tipo di percezione ha il cittadino europeo delle politiche europee e di conseguenza capire quanta fiducia ripone nell'UE. Quando si parla infatti di politica di coesione o di programmi europei solitamente si fa riferimento solo al ruolo ricoperto dalle istituzioni comunitarie o ci si focalizza solo sull'attività svolta dalle autorità designate per realizzare tale politica. Non deve essere sottovalutata però l'immagine che hanno le persone dell'Unione europea e dell'attività che svolge, perché è proprio sui cittadini stessi che ricadono i risultati raggiunti da tale organizzazione.

La politica di coesione rappresenta un terzo del bilancio dell'UE ed è la politica di investimento più forte in Europa. Per tale ragione è necessario che i cittadini europei vengano adeguatamente messi al corrente di quello che viene proposto nell'arco dei canonici sette anni di programmazione, in modo che i responsabili delle politiche dell'UE sappiano se questo strumento è realmente efficace e in modo che i cittadini stessi traggano soddisfazione dall'essere parte di questa comunità.

Di questo obiettivo si occupa *Cohesify*, un progetto di ricerca biennale che ha coinvolto 17 regioni pilota di 12 Stati membri attraverso delle indagini telefoniche fatte a circa 8.500 cittadini, attraverso più di 110.000 post sui social media, sondaggi e interviste tra le parti interessate e un'analisi di oltre 8.000 articoli giornalistici. Le domande da cui si è partiti sono state le seguenti: "La politica di coesione ha effetti sul modo in cui i cittadini percepiscono l'Unione europea? Come viene comunicato alla popolazione il lavoro fatto da questa politica? I cittadini ritengono che i fondi strutturali e di investimento messi a disposizione per le politiche europee abbiano delle conseguenze sulla loro vita quotidiana?"

Il progetto ha dimostrato che i cittadini, nonostante riconoscano l'importanza che questa politica ha sulla loro vita quotidiana, hanno una conoscenza superficiale di

quello che realmente viene messo in atto. La loro scarsa preparazione deriva dal fatto che non vengono sufficientemente informati di ciò che li circonda. Tanté che una delle proposte di *Cohesify* è stata quella di potenziare il coinvolgimento dei cittadini nella politica di coesione e nell'attività dell'Unione mediante diversi strumenti e diverse piattaforme. Nonostante viviamo in un'epoca in cui la maggior parte dei servizi e delle informazioni vengono erogate dai media e dalle nuove tecnologie, i ricercatori hanno scoperto quanto siano più efficaci strumenti tradizionali come la TV e i cartelli pubblicitari, rispetto ai *social network*, per una comunicazione ai cittadini che sia più efficiente.

Secondo il dottor Carlos Mendez, il responsabile del progetto di cui stiamo parlando, “i cittadini sono a conoscenza dei progetti finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dal Fondo di coesione, e i benefici percepiti nella vita quotidiana dei cittadini e lo sviluppo della loro regione contribuiscono in modo significativo al modo in cui si identificano con l'UE.”<sup>80</sup>

E la stessa conclusione viene ribadita dal professor John Bachtler dell'Università di Strathclyde, nonché direttore di *Cohesify*, il quale dichiara che: “La spesa e la comunicazione della politica di coesione fanno davvero la differenza su come i cittadini percepiscono l'UE. Se i responsabili delle politiche dell'UE vogliono promuovere l'identificazione regionale e locale con l'UE, la politica di coesione è chiaramente uno strumento efficace, ma solo se adeguatamente comunicata.”<sup>81</sup>

Ciò di cui però i cittadini hanno piena conoscenza e direttamente esperienza sono le sfide emerse in questi anni e che hanno un impatto più o meno rilevante sulla loro qualità di vita. Alcune di queste sono: l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, il fenomeno della migrazione, la digitalizzazione sempre più dirompente, il fenomeno del cambiamento climatico e la pandemia di Covid-19 esplosa nel 2020. Le questioni appena elencate sono le stesse con cui deve interfacciarsi la Commissione europea per elaborare le proposte nella programmazione europea 2021-2027.

---

<sup>80</sup> Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, “Politica di coesione: dare il via a un futuro più intelligente,” *Panorama*, n.65 (Lussemburgo: 2018), pg. 57.

<sup>81</sup> Andreja Pegan, “Questions about citizens' knowledge of cohesion policy, its impact and contribution to European identity,” *Cohesify*, (2018).



Cerchiamo di spiegare in breve i cambiamenti esplosi in questi anni e l'impatto che hanno avuto sulle priorità stabilite dalla programmazione europea.

Il primo grande cambiamento a cui si è assistito riguarda la decisione di uscire dall'Unione europea presa dal Regno Unito nel giugno del 2016; decisione che è stata ufficializzata solo il 31 gennaio 2020.

Londra aveva aderito all'organizzazione internazionale nel 1973 e questa uscita è stata talmente rilevante da condizionare tutti i mercati e i soggetti coinvolti: dalle aziende ai semplici studenti, dai cittadini ai professionisti. Con la *Brexit* sono state ridefinite le modalità di condivisione di dati e delle informazioni, sono state regolate diversamente le forniture di gas ed elettricità, è stato ridefinito il diritto di pesca e tra le altre tante questioni è venuta a mancare la libera circolazione delle persone che precedentemente permetteva ai cittadini europei di viaggiare liberamente dal/nel Regno Unito.<sup>82</sup>

Oltre a questi aspetti, le ripercussioni ci sono state anche all'interno dell'Unione europea perché con la *Brexit*, la Gran Bretagna ha dovuto rinunciare al mercato unico e all'unione doganale.

Far parte dell'unione doganale dell'Unione europea permette alle merci di entrare e uscire dal paese senza controlli eccessivi e in secondo luogo essere parte del mercato unico permette alle merci, alle persone e ai capitali di circolare liberamente. Se il presupposto è che le economie degli Stati membri tendono ad integrarsi tra di loro, le conseguenze dell'uscita del Regno Unito dal mercato unico saranno gli impatti negativi e decisivi che gravano sulle economie anche degli altri paesi dell'Unione.<sup>83</sup>

Si riscontra infatti come, nel febbraio 2020 le importazioni che provengono dall'Europa e che sono dirette verso il Regno Unito hanno subito un crollo notevole.

<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Angela Manganaro, "Brexit: chi, come, quando. Tutta la storia del lungo divorzio," *Il Sole 24 ore*, (2020).

<sup>83</sup> E-Medine, "Gli effetti della Brexit nello scenario europeo," (2019).

<sup>84</sup> Aude Martin, "The UK is feeling the consequences of Brexit," *Alternatives économiques* (2021).

L'impatto economico e sociale che ha avuto questo evento è stato ancora più difficile da stimare dopo l'esplosione della pandemia di Coronavirus che ha avuto anch'essa importanti ripercussioni sulle economie dei paesi di tutto il mondo. Anand Menon, professore di Politiche europee al King's College di Londra ha infatti dichiarato sul *Guardian* che: "E' estremamente difficile separare il fattore *Brexit* dalla crisi economica generata dall'impatto dei *lockdown*." <sup>85</sup>

La seconda sfida con cui la politica di coesione si è dovuta interfacciare è stata quella che inizialmente si è mostrata come una polmonite anomala nata in una città della Cina centrale. Una notizia che la maggior parte della popolazione ha sottovalutato ma che giorno per giorno è cresciuta e ha cominciato a intimorire sempre di più la società. Dal dicembre 2019 iniziano ad uscire allo scoperto nuovi contagi in tutta la Cina, per non parlare delle morti e delle immagini drammatiche sui *social network* cinesi che mostravano a tutto il mondo come gli ospedali fossero al collasso e come le persone fossero preoccupate per la loro salute e quella dei propri cari. La città da cui tutto ebbe inizio, Wuhan entra in *lockdown* il 23 gennaio 2020. Da questo momento viene imposto l'obbligo di non uscire di casa e di indossare la mascherina. <sup>86</sup>

La pandemia di Covid-19 ha causato una grande varietà di scompensi a livello umano ed economico a cui l'Unione europea ha cercato fin da subito di porre rimedio, per proteggere le vite dei suoi cittadini, grazie all'elaborazione di una risposta europea comune che permettesse di affrontare le notevoli sfide economiche e sanitarie.

L'UE si è messa all'opera per diffondere in tutti i paesi informazioni valide ed obiettive su come comportarsi per convivere con il virus, ha aiutato gli Stati membri più deboli ad ottenere le attrezzature mediche di emergenza e ha accelerato la produzione e la distribuzione dei vaccini.

"Il bilancio dell'UE per il periodo di programmazione 2021-2027 e il piano di ripresa *Next Generation* UE hanno fornito 1.800 miliardi di euro per sostenere la

---

<sup>85</sup> Luca Sofri, "Le conseguenze di Brexit, finora," *Il Post* (2021).

<sup>86</sup> Fabio Tamburini, "Cose che noi umani," *Il Sole 24 ore* (2021).

popolazione, le imprese e le regioni, in particolare quelle più colpite dalla crisi.”<sup>87</sup> Inoltre, attraverso l’iniziativa *Sure* si è cercato di salvaguardare i posti di lavoro che sono stati messi in crisi da questo evento, aiutando nel contempo le famiglie più in difficoltà di 19 Stati membri.

Affinché l’Unione europea possa riprendersi dalla pandemia però è importante impegnarsi anche a rendere la nostra comunità più verde e attenta ai cambiamenti climatici perché anch’essi rappresentano attualmente una grande minaccia per il mondo e per l’Europa stessa.

È innegabile che il clima stia cambiando ma non sono da sottovalutare gli effetti e i danni che questo cambiamento può provocare alla terra.

Secondo l’UNFCCC (Convenzione quadro sul cambiamento climatico delle Nazioni unite), per cambiamento climatico si intende “il cambiamento del clima che sia attribuibile direttamente o indirettamente ad attività umane, che alterino la composizione dell’atmosfera planetaria e che si sommino alla naturale variabilità climatica osservata su intervalli di tempo analoghi.”<sup>88</sup>

Più semplicemente, l’attività umana è causa delle elevate emissioni di gas serra presenti nell’atmosfera, il che provoca un innalzamento elevato della temperatura globale. Questo fenomeno non fa altro che provocare pericolosi eventi meteorologici come inondazioni, siccità e tempeste che danneggiano non solo il pianeta ma che mettono anche a rischio anche la sicurezza della popolazione.

L’Unione europea inserisce quindi, in tutti i suoi principali programmi di spesa, l’azione per combattere il cambiamento climatico, tantè che viene destinato a questo scopo non meno del 30% del bilancio per il periodo 2021-2027.<sup>89</sup>

Sempre allo scopo di ridurre l’inquinamento climatico e di creare un continente ad impatto zero, viene elaborato il Green Deal europeo, ovvero una strategia di crescita e un piano d’azione che entro il 2050 è volta a creare “un’economia europea

---

<sup>87</sup> Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, “L’Unione europea. Che cos’è e che cosa fa,” (Lussemburgo: 2020).

<sup>88</sup> United nations, United Nations framework convention on climate change, art 1 comma 2.

<sup>89</sup> Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, “L’Unione europea. Che cos’è e che cosa fa,” (Lussemburgo: 2020).

moderna, che usi efficientemente le proprie risorse, che sia competitiva, priva di emissioni nette di gas a effetto serra e che non lasci indietro nessuno.”<sup>90</sup>

L’obiettivo climatico europeo da raggiungere per il 2050, lo si può perseguire anche sfruttando le tecnologie digitali che stanno prendendo sempre più piede nella nostra società, ad esempio ottimizzando l’uso dell’energia in settori come quello dei trasporti, dell’agricoltura e dell’industria manifatturiera.

Le tecnologie digitali non sono mai state di così fondamentale importanza come ora per due motivi principali: innanzitutto perché nel corso della pandemia di Covid-19 hanno permesso alle persone di rimanere in contatto tra di loro, alle imprese di continuare a lavorare da remoto e agli studenti di proseguire il loro percorso di studio attraverso la didattica online. Ma le tecnologie digitali possono essere degli strumenti utili anche per combattere il cambiamento climatico attraverso la creazione di sistemi di trasporto intelligenti e di sistemi energetici a basse emissioni di carbonio. Di questo si occupa il Programma Europa digitale, che con oltre 7,5 miliardi di euro per il ciclo di programmazione 2021-2027, promuoverà l’adozione di tecnologie digitali in tutta l’economia e in tutta la società, investendo in settori come l’intelligenza artificiale e le competenze digitali.

L’ultima questione con cui l’UE deve interfacciarsi è quella relativa al fenomeno migratorio che è diventato uno dei criteri da tenere conto per la distribuzione dei fondi strutturali e di investimento durante la programmazione europea 2021-2027. Dal 2015 infatti più di 3,2 milioni di richiedenti asilo hanno trovato rifugio e protezione all’interno della nostra organizzazione internazionale. Le motivazioni per cui questi gruppi di persone, famiglie o individui decidono di evadere dal loro paese di appartenenza possono essere tra le più varie. Le cause possono essere di natura politica, culturale, ambientale o nei casi più gravi, ma anche più diffusi, ciò che determina questo fenomeno è la necessità di fuggire da una guerra in corso. L’Unione europea deve quindi essere pronta a saper accogliere questi rifugiati finanziando progetti che li aiutino a ricollocarsi in un nuovo paese.

---

<sup>90</sup> Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, “L’Unione europea. Che cos’è e che cosa fa,” (Lussemburgo: 2020).

## ***2. L'impatto del Covid-19 sulla programmazione europea 2021-2027***

La pandemia di Covid-19, molto di più rispetto alle altre sfide appena analizzate, ha avuto un impatto notevole sul quadro finanziario 2021-2027, che si è dovuto adattare e modificare per poter rispondere a questa grandissima crisi. L'Unione europea si è dovuta mettere in gioco per aiutare gli Stati membri ad affrontare questa situazione, che rappresenta la recessione più profonda del secondo dopo guerra, ancora più grave della crisi economico finanziaria scoppiata nel 2007. Le principali conseguenze provocate dalla diffusione del virus sono state tragiche sia dal punto di vista sociale che dal punto di vista economico.

Facendo una sintesi di ciò che ha comportato la pandemia, riusciremo a capire in che modo l'Unione europea si è dovuta adattare nell'elaborazione della programmazione 2021-2027.

In termini sociali, la pandemia, tutt'ora in corso, ha causato numerose vittime: la perdita di vite umane in tutto il mondo ha raggiunto, nel maggio del 2021, circa 3.5 milioni di persone.

Mentre in termini economici la principale conseguenza è stata il calo drastico del Prodotto interno lordo che, secondo la definizione della Treccani, rappresenta “il valore di tutto quello che produce un paese e rappresenta una grandezza molto importante per valutare lo stato di salute di un'economia.” Nello specifico, in Europa, il PIL ha subito una riduzione del -6,1%<sup>91</sup>

Questa profonda contrazione del PIL deriva dal fatto che da quando è scoppiata la pandemia, gli Stati hanno dovuto adottare delle misure che contenessero e che affrontassero l'emergenza sanitaria in atto, determinando quindi una grave riduzione per le entrate dello Stato. Allo stesso tempo c'è stato un aumento delle spese pubbliche per poter aiutare le famiglie e le imprese più in difficoltà. Anche il mercato del lavoro è stato messo in ginocchio dallo scoppio della pandemia, come confermato dai dati Istat del 30 aprile 2021<sup>92</sup> che mettono in luce alcuni fattori occupazionali. Ad esempio, il tasso di disoccupazione è passato dal 9,7% nel

---

<sup>91</sup> Commissione europea, “Previsioni economiche europee,” *Carta istituzionale* (Lussemburgo: 2021), pg. 1.

<sup>92</sup> ISTAT, “Marzo 2021: occupati e disoccupati”, comunicato stampa, 30° aprile 2021, pag.1.

febbraio 2020 (prima che scoppiasse la pandemia) al 10,1 nell'aprile 2021 e come sia aumentato anche il tasso di inattività, ovvero di coloro che non hanno un posto di lavoro e che non hanno intenzione di cercarlo. Le classi sociali maggiormente penalizzate all'interno del mercato del lavoro sono stati i giovani e le donne e i settori che hanno risentito maggiormente delle chiusure imposte dal Governo sono state il settore della ristorazione, il settore alberghiero e tutti quei settori che hanno un rapporto diretto con il cliente.<sup>93</sup> Aumentano anche le disuguaglianze economiche e sociali tra coloro che sono riusciti ad adeguarsi alla situazione pandemica in corso e coloro che sono stati sopraffatti e sconvolti dal virus senza riuscire a trovarvi una via di fuga. La politica di coesione è la politica che si propone di ridurre i divari tra i livelli di sviluppo delle regioni e degli Stati dell'Unione europea. Ed è proprio da questa necessità che si cercherà di modulare la programmazione 2021-2027 sulla base dei divari esistenti.

Come vedremo nel capitolo successivo, la nuova programmazione concentrerà gli investimenti in quei settori in cui l'Unione potrebbe offrire un valore aggiunto alla spesa pubblica nazionale come la migrazione, la gestione delle frontiere e la difesa e l'economia digitale. I finanziamenti però verranno ridotti per la politica agricola comune e per la politica di coesione perché la Commissione ritiene sia utile liberare le risorse ad esse destinate per investire maggiormente in attività che facciano ripartire l'economia dei paesi. Le istituzioni europee hanno quindi dovuto mettere in campo tutte le risorse disponibili e gli strumenti possibili per superare le grandi difficoltà che sta portando questa situazione.

### ***3. Obiettivi della programmazione 2021-2027 e programmi europei per attuarli***

Una volta definita la situazione generale in cui l'Unione europea è chiamata ad operare, analizziamo adesso la nuova programmazione che ci accompagnerà per i prossimi sei anni.

---

<sup>93</sup> Commissione europea, "Previsioni economiche europee," *Carta istituzionale* (Lussemburgo: 2021), pg. 20.

Se il mondo cambia e viene pervaso da nuove questioni più o meno rilevanti da dover affrontare, la politica di coesione deve cambiare con esso.

Se ricordiamo, la programmazione 2014-2020 perseguiva 11 obiettivi tematici che nell'attuale periodo di programmazione sono stati ridotti a 5 grandi obiettivi politici. Questo è il primo grande cambiamento introdotto per modernizzare l'approccio europeo: minori obiettivi in modo che li si possa raggiungere al meglio e in tempi minori. Qui di seguito riportando che tipo di Europa si vuole creare e i settori in cui poter investire:

1. un'Europa più intelligente attraverso l'innovazione, la digitalizzazione, la trasformazione economica e il sostegno alle piccole e medie imprese;
2. un'Europa più verde e quindi a basse emissioni di carbonio, investimenti nella transizione energetica, investimenti nelle energie rinnovabili e lotta contro i cambiamenti climatici;
3. un'Europa più connessa dotata di reti di trasporto e reti digitali strategiche;
4. un'Europa più sociale che sostenga l'occupazione di qualità, l'istruzione, le competenze professionali, l'inclusione sociale e un equo accesso alla sanità;
5. un'Europa più vicina ai cittadini che sostenga strategie di sviluppo gestite a livello locale, e uno sviluppo urbano sostenibile in tutta l'UE.

‘Europa più intelligente’ è l'obiettivo che riunisce tutto ciò che è necessario per permettere alle regioni di sopravvivere nella nostra era digitale e quindi: ricerca, innovazione e supporto alle PMI.

Il programma faro europeo che si occupa della ricerca e dell'innovazione è Orizzonte Europa, un programma che promuove la ricerca e supporta l'attività svolta dai ricercatori. Tra i compiti dei ricercatori c'è anche quello di trovare soluzioni alle grandi sfide europee che impattano sulle società.

In sostanza, Orizzonte Europa cerca di stimolare la ricerca in vari settori come quello della salute, della mobilità, della sicurezza, del digitale, dell'energia pulita e del cambiamento climatico; è particolarmente attento alle transizioni verdi e digitali e ad aiutare la società a riprendersi dalla pandemia ancora in corso. Tutti ambiti che conosciamo bene perché rappresentano le maggiori sfide sociali che dobbiamo affrontare. Per poter agevolare la ricerca in questi settori, tale programma investe

prima di tutto in nuove infrastrutture di ricerca e in secondo luogo finanzia borse di studio e di mobilità per i ricercatori, in modo che vengano formati soggetti validi per lavorare in questo campo.

Le novità che sono state introdotte nell'attuale periodo di programmazione si basano in generale sul principio della semplificazione. Si vogliono semplificare le regole a cui doversi attenere in modo che ci sia una conseguente riduzione degli oneri amministrativi ad esse legate; si vuole semplificare l'organizzazione dei fondi messi a disposizione e si vuole semplificare le modalità di partecipazione alla ricerca e all'innovazione in modo che il divario esistente tra i vari Stati membri in questo campo si riduca sempre di più. Questo non toglie che il *focus* sia quello di sostenere la ricerca in modo che si possano trovare soluzioni più precise ed immediate alle sfide che i cittadini e le società devono affrontare.

Per quanto riguarda invece la transizione digitale (tematica rientrante nell'obiettivo di creare un'Europa più verde) è stato elaborato il programma Europa digitale che, dotato di 7,59 miliardi di euro, si propone di stimolare la transizione digitale dei servizi pubblici e delle imprese. Con Europa digitale si vuole facilitare l'uso delle tecnologie digitali non solo per i cittadini, ma anche e soprattutto per le imprese e per le pubbliche amministrazioni in modo che possano offrire l'opportunità di creare nuovi posti di lavoro, in modo che aumenti la sicurezza nella trasmissione dei dati e in modo che le imprese europee elementi indispensabili alla loro attività come: risorse informatiche, dati e intelligenza artificiale.

Per ultimo, all'interno dell'obiettivo 'Europa più intelligente', è stato elaborato il Programma per il mercato unico. Con oltre 4 miliardi di euro, l'Unione europea mira ad aumentare la competitività tra imprese in generale, ma soprattutto tra piccole e medie imprese in modo che abbiano un accesso più facilitato ai mercati. Viene insegnato alle PMI come innovarsi e crescere a livello internazionale e come elaborare politiche a loro favorevoli sia a livello nazionale che a livello europeo attraverso la formazione di rappresentanti idonei.

Riprendendo il discorso iniziale, le regioni oltre a doversi adeguare alla trasformazione digitale, devono anche essere pronte a quella che si auspica sarà la trasformazione verso un'economia circolare a basse emissioni di carbonio. A tal proposito è stato elaborato il programma LIFE che si occupa di trovare soluzioni



valide per le attuali grandi sfide ambientali e climatiche provocate dall'azione umana. Con il programma LIFE si cerca dunque di diffondere conoscenze affidabili sullo stato climatico in cui ci stiamo trovando e si cerca di promuovere approcci innovativi, che possano migliorare la governance su tutti i livelli e che coinvolga direttamente la società civile.

La terza priorità che si pone l'Unione europea è quella di rendere l'Europa più connessa. Uno dei programmi europei chiave che si propone di raggiungere questo tipo di obiettivo è il Meccanismo per collegare l'Europa. Lo scopo di quest'ultimo è di investire le risorse a disposizione per creare un'infrastruttura moderna che permetta a tutta l'Unione di essere meglio collegata attraverso delle specifiche reti di trasporto e digitali. Tale programma si propone di realizzare una rete di trasporto transeuropea che sia sostenibile, sicura e intelligente e che permetta di migliorare la mobilità dei cittadini. Si propone anche di creare una rete di trasporti e una rete energetica che sia quanto più digitale possibile.

Passiamo adesso alla priorità che si occupa della creazione di un'Europa più sociale attraverso ad esempio due programmi europei che sono: Erasmus plus e EU4Health. Il primo è probabilmente uno dei programmi più validi e conosciuti all'interno del nostro continente, che sostiene lo sviluppo educativo, personale e professionale degli studenti. Organizzando scambi tra istituzioni e università, il progetto Erasmus plus permette ai giovani di fare esperienze lavorative o educative in uno degli Stati membri appartenenti all'Ue. Il bagaglio culturale, personale e professionale che si può creare con questa esperienza viene da sempre sostenuto con grande enfasi all'interno dell'Unione.

Il secondo programma invece è EU4Health, con cui si cerca di rafforzare i sistemi sanitari europei soprattutto a seguito della pandemia di Covid-19 che ha indebolito notevolmente il sistema attuale. È indiscutibile infatti che tra gli Stati membri siano presenti divari sanitari molto importanti tali da non permettere a tutta la società europea di usufruire di misure sanitarie eque e uguali per tutti. Alcune delle ambizioni di questo programma sono ad esempio la prevenzione delle malattie da una parte e il rafforzamento dei servizi digitali che si possono utilizzare in questo campo dall'altra.

Come ultima priorità da analizzare c'è quella per un'Europa più vicina ai cittadini.

È qui che per la prima volta lo sviluppo urbano e lo sviluppo locale diventano un obiettivo politico specifico da perseguire. Le aree urbane diventano sempre più importanti all'interno della politica di coesione infatti è proprio in queste realtà in cui il 75% della popolazione europea vive. Queste sono realtà in cui le sfide da affrontare sono complesse e spesso legate ai luoghi di appartenenza. Per trovare soluzioni sostenibili, inclusive e intelligenti è quindi cruciale che le città stesse vengano coinvolte nell'elaborazione delle proposte per la nuova politica di coesione, in modo che siano loro stesse a poter esporre i problemi che le affliggono. Questo approccio garantisce che l'occhio giudicante sia quello più vicino possibile ai cittadini, in virtù del principio di sussidiarietà. Questa teoria viene confermata dalla Segretaria generale di EUROCITIES, Anna Lisa Boni, secondo cui “quando il livello di governo più vicino ai cittadini, ovvero la città, è pienamente coinvolto nella definizione delle priorità, è chiaro che i programmi avranno più possibilità di avvicinarsi alle realtà locali che devono supportare.”<sup>94</sup>

La stessa Karin Wanngard, sindaca di Stoccolma, in un'intervista rilasciata a Panorama ribadisce l'importanza assunta da queste realtà. “Le città sono mediatrici e poli in cui convergono università, società private, amministrazione pubblica e società civile, creando un banco di prova unico per metodi, prodotti e servizi innovativi. Per sfruttare appieno il potenziale delle città come motori dell'innovazione, abbiamo bisogno di programmi di finanziamento incentrati sulle sfide della società con una chiara dimensione urbana.”<sup>95</sup> In altre parole, la sindaca di Stoccolma, che è una delle città più innovative d'Europa, riconosce quanto sia importante investire nelle città in modo che questo porti a delle ricadute positive anche su regioni e su altre parti d'Europa. È quindi essenziale che venga promossa questa la crescita e lo sviluppo urbano e locale con programmi europei come Orizzonte Europa ad esempio oppure aumentando i fondi della politica di coesione, in particolare il FESR e il FSE.

---

<sup>94</sup> Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, “Politica di coesione: dare il via a un futuro più intelligente,” *Panorama*, n.65 (Lussemburgo: 2018), pg. 21.

<sup>95</sup> Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, “Politica di coesione: dare il via a un futuro più intelligente,” *Panorama*, n.65 (Lussemburgo: 2018), pg. 18.

#### ***4. Le caratteristiche dei Fondi strutturali e di investimento europei tra elementi di continuità e di riforma***

Il piccolo accenno appena fatto ci permette di soffermarci sui fondi strutturali e di investimento che sono stati stanziati per la programmazione 2021-2027.

Come sappiamo, i fondi europei sono strumenti finanziari di cui è dotata l'Unione europea e di cui dispone per ridurre il divario esistente tra le diverse regioni e i diversi Stati membri dell'UE. Sono disuguaglianze territoriali che derivano da vari fattori come ad esempio: tassi di disoccupazione molto elevati soprattutto tra le generazioni più giovani, tassi di partecipazione al lavoro che sono troppo bassi in molte regioni europee e livelli di povertà notevoli.

Le disuguaglianze territoriali presenti rischiano di provocare tensioni non solo politiche ma anche sociali e come afferma l'economista Fabrizio Barca, ex ministro per la coesione: "le disuguaglianze territoriali sono diffuse in tutto il mondo occidentale e hanno dato vita a una dinamica autoritaria fatta di intolleranza per le diversità, sfiducia nelle istituzioni e negli esperti e richiesta di poteri forti." <sup>96</sup>

Ma le sfide presenti non si limitano a questo. Ci sono numerosi altri campanelli d'allarme che devono essere gestiti: l'immigrazione, il terrorismo, la sicurezza, l'economia digitale e l'uscita definitiva del Regno Unito dall'UE con la *Brexit* che ha privato di circa 12-13 miliardi di euro all'anno il bilancio dell'UE.

Se quindi la popolazione europea ritiene che la causa dei loro problemi derivi dall'Unione europea stessa, allora sarà proprio l'UE che deve adoperarsi per affrontare questa sfida nel periodo di programmazione 2021-2027.

Quali sono le modalità con cui la Commissione europea è intenzionata a gestire queste sfide, nell'ottica dei Fondi SIE?

Innanzitutto, la Commissione propone un *corpus* unico di norme che regolamenti i sette fondi europei a disposizione per l'attuale programmazione. Tale volontà era già stata sollecitata nel giugno del 2017 attraverso il Documento di riflessione sul

---

<sup>96</sup> Antonio Pollio Salimbeni, *Fondi europei 2021-2027. Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio Ue*, pg. 24.

futuro delle finanze UE. Documento in cui la Commissione europea aveva sottolineato l'importanza di ridurre il numero di norme a disposizione e di renderle più chiare. Lo stesso principio era emerso poco dopo, nel gennaio 2018 a seguito di una consultazione pubblica. L'80% dei cittadini europei intervistati sosteneva infatti che per i beneficiari dei fondi europei fosse necessario avere norme meno complesse, in modo da evitare eventuali lentezze burocratiche.<sup>97</sup>

La Commissione stessa ammette che le imprese vengono scoraggiate dal presentare richieste di sostegno UE se la complessità burocratica-amministrativa è così alta.

Quindi il primo vantaggio prodotto dal codice unico di norme è la possibilità di rendere più semplici i processi decisionali, attuativi e di controllo spettanti alle autorità di gestione e ai beneficiari dei programmi europei. Il secondo vantaggio è che potrebbe favorire le sinergie tra i fondi stessi.

Sempre allo scopo di ridurre la burocrazia e di rendere più semplice e flessibile il sistema di bilancio la Commissione ha deciso di eliminare all'inizio della programmazione le procedure di designazione delle autorità a cui spesso compito di vigilare sull'attuazione dei programmi. Gli Stati membri quindi hanno la possibilità di applicare il sistema precedentemente stabilito in modo che i fondi a loro disponibili possano essere utilizzati da subito.

Viene poi sancito il principio dell'*audit* unico secondo cui le piccole imprese e i piccoli imprenditori vengono sottoposti ad un unico controllo e non più a molteplici controlli, spesso sono poco coordinati tra di loro.

La flessibilità, ma allo stesso tempo il rendimento della programmazione europea, può essere garantito da un'ulteriore novità. Stiamo facendo riferimento al processo di revisione intermedia secondo cui i finanziamenti europei saranno messi a disposizione dei programmi solo per il periodo 2021-2025. Le dotazioni per i due anni successivi, ossia 2026 e 2027, verranno erogate a seguito di un'approfondita revisione intermedia. Tale novità è molto utile per modificare, se necessario, i progetti in corso sulla base, non solo dei risultati e delle prestazioni che sono riusciti a raggiungere, ma anche sulla base delle possibili nuove sfide emerse negli anni.

---

<sup>97</sup> Vito Vacca, "La nuova programmazione europea 2021-2027," pg.9.

Come ultima novità, che rispetta la volontà della Commissione di garantire maggiore flessibilità ai programmi, c'è la ripartizione delle risorse che non avviene più a livello regionale bensì a livello nazionale. Ciò significa che prima di assegnare le risorse disponibili ai vari obiettivi da raggiungere bisogna tenere conto delle esigenze che le regioni intendono soddisfare in modo che programmi e obiettivi strategici siano coerenti tra di loro. Questa è la cosiddetta 'concentrazione tematica', cioè "un vincolo finanziario che ha lo scopo di favorire il raggiungimento degli obiettivi strategici UE. La concentrazione ha una dimensione nazionale, non più regionale per cui in caso tra Stato e Regioni ci fossero priorità diverse, sono le Regioni ad adattarsi alla linea strategica fissata centralmente."<sup>98</sup>

Il metodo di assegnazione dei fondi UE è stato aggiornato per poter garantirne una distribuzione equa a tutte le regioni. Rimane indiscusso che il PIL pro capite sia il criterio di riferimento per l'assegnazione delle risorse, tanté che questo fattore pesa l'81% nella scelta di distribuzione. Questo non toglie che vengono presi in considerazione nuovi fattori come il tasso di disoccupazione giovanile, il livello di istruzione basso e la demografia che pesano per il 15% su questa scelta. Nel campo dei cambiamenti climatici i criteri di valutazione sono le emissioni di gas serra con un peso dell'1% ed infine il criterio riguardante l'immigrazione netta di cittadini non comunitari con un peso del 3% nella scelta di assegnazione delle risorse. Questo meccanismo è stato introdotto per: poter rispecchiare le situazioni socio-economiche degli Stati, poter concentrare le risorse sulle regioni più in ritardo di sviluppo e per rafforzare le regioni in transizione industriale.

La criticità che emerge nella programmazione 2021-2027 riguarda il fatto che il bilancio per l'attuale politica di coesione è stato ridotto del 7% rispetto al periodo precedente. Per il periodo attuale sono stati stanziati 330,6 miliardi di euro mentre nella programmazione 2014-2020 le risorse ammontavano a 351,8 miliardi. "Tagliare i fondi di coesione è inaccettabile" afferma Vito Telesca, membro del comitato esecutivo della Rete europea contro la povertà. E, continua dicendo che: "gli investimenti sociali non dovrebbero mai essere considerati come spese in eccesso, essendo un bene per tutti gli europei e un prerequisito per affrontare la

---

<sup>98</sup> Antonio Pollio Salimbeni, *Fondi europei 2021-2027. Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio Ue*, pg. 60.

povertà e l'esclusione sociale”<sup>99</sup>. La proposta di bilancio per il periodo di programmazione 21-27 preoccupa anche Yannis Vardakastanis, Presidente del Forum europeo sulla disabilità; il quale ritiene che “il taglio proposto colpirà i più svantaggiati dell'Europa, specialmente quelli che si trovano nelle regioni più vulnerabili. In un momento in cui il sentimento anti-europeo sta crescendo, la riduzione del budget rischia di alimentare dibattiti e tensioni politiche. Inoltre, rischia di creare due tipologie di europei: quelli che prosperano e quelli socialmente esclusi, che verranno allontanati dal progetto europeo.”<sup>100</sup>

I Paesi che hanno maggiormente risentito del taglio di risorse sono Ungheria, Polonia, Lituania, Estonia, Repubblica Ceca e Slovacchia. Mentre il caso italiano rappresenta il classico esempio in cui le risorse sono aumentate a causa di una serie di indicatori negativi che riflettono il peggioramento delle condizioni sociali ed economiche del nostro paese e che di conseguenza ne hanno messo a rischio la stabilità. Gli indicatori negativi emersi sono ad esempio l'elevato tasso di disoccupazione giovanile italiano (soprattutto nel sud Italia), il basso livello di formazione, gli indicatori sul cambiamento climatico e l'accoglienza dei migranti.<sup>101</sup>

I fondi di cui stiamo parlando, e che vengono resi disponibili per dare attuazione alle cinque priorità prima analizzate, sono nello specifico:

1. il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR);
2. il Fondo di coesione (FC);
3. il Fondo sociale europeo + (FSE);
4. il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP);
5. il Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF);
6. il Fondo sicurezza interna (ISF);
7. lo Strumento per la gestione delle frontiere e dei visti (BMVI);

---

<sup>99</sup> Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, “Politica di coesione: dare il via a un futuro più intelligente,” *Panorama*, n.65 (Lussemburgo: 2018), pg. 23.

<sup>100</sup> Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, “Politica di coesione: dare il via a un futuro più intelligente,” *Panorama*, n.65 (Lussemburgo: 2018), pg. 24.

<sup>101</sup> Vito Vacca, “La nuova programmazione europea 2021-2027,” pg.25.

Naturalmente per poter accedere a questi fondi bisognerà rispettare una serie di condizionalità abilitanti. Si tratta di condizioni quadro per assicurare che i programmi siano in linea con gli obiettivi concordati. Se gli Stati membri non soddisfano queste condizioni non potranno richiedere alla Commissione i finanziamenti indispensabili per dar vita ai progetti europei. È essenziale inoltre che le condizioni vengano rispettate per tutto il ciclo settennale di programmazione.

Le condizioni che sono state proposte sono circa una ventina e riguardano le stesse aree tematiche previste per la programmazione precedente come ad esempio l'efficienza energetica e le strategie di specializzazione intelligente. Sono presenti anche quattro prerequisiti "orizzontali" che fanno riferimento invece: al rispetto delle regole sugli appalti pubblici, gli aiuti di Stato, l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e della Convenzione Onu sulle persone disabili.

Viene confermata invece la necessità che la politica di coesione finanzi tutte le regioni europee sulla base delle tre categorie già identificate nella programmazione 2014-2020. Tale ripartizione fa riferimento alle regioni meno sviluppate che si trovano principalmente nell'Europa meridionale e orientale, seguono poi le regioni in transizione e per finire regioni più sviluppate le quali trovano comunque difficoltà nell'affrontare le sfide quotidiane, in particolare il fenomeno della globalizzazione e la transizione industriale. Le regioni più sviluppate, nonostante ricevano meno finanziamenti da parte dell'Unione europea, hanno comunque la possibilità di trarre considerevoli vantaggi per i maggiori investimenti che possono permettersi le aree più deboli. "E' l'effetto moltiplicatore del mercato unico: l'investimento in un singolo paese diffonde benefici aggiuntivi anche ai vicini." <sup>102</sup>

### ***5. L'impatto del Covid-19 nel campo del digitale***

Abbiamo chiare le conseguenze che ha provocato la pandemia di Covid-19 in ambito socio-economico ma non ci siamo ancora soffermati su quanto questa crisi abbia cambiato la percezione che le società hanno della digitalizzazione. La

---

<sup>102</sup> Antonio Pollio Salimbeni, *Fondi europei 2021-2027. Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio Ue*, pg. 9.

pandemia, le restrizioni, i numerosi *lockdown* e le privazioni che la popolazione ha vissuto in questi due anni hanno messo in luce quanto potenziale riservi lo spazio digitale e allo stesso tempo ha fatto emergere quanto le nostre società non siano abbastanza informate e consapevoli dei benefici che potrebbe portare una società digitalizzata. Le tecnologie digitali infatti si sono dimostrate indispensabili nel mondo del lavoro per quelle imprese che, dotate di strumenti adeguati, sono riuscite a garantire ai propri dipendenti l'attività di *smartworking*. La stessa importanza è stata ricoperta in ambito formativo perché grazie alla didattica online gli studenti sono riusciti a proseguire il loro percorso di studi. Per non parlare della possibilità di fare acquisti online e di poter accedere al mondo della cultura e della sanità che ha avuto continuità nonostante non ci fosse la possibilità di muoversi.

Quello che la pandemia ci ha insegnato fino ad ora è che la digitalizzazione permette a tutte le persone di riunirsi e socializzare indipendentemente da dove si trovano fisicamente e indipendentemente dalla classe sociale di appartenenza. La distanza geografica, con la digitalizzazione, non rappresenta più un limite perché le persone hanno mantenuto con questo strumento la possibilità di lavorare, apprendere e interagire, non solo tra di loro ma anche con la pubblica amministrazione. Nell'era digitale viene data la possibilità di gestire pagamenti online, utilizzare i servizi sanitari a disposizione, partecipare alla vita democratica, godere dei servizi di intrattenimento e comunicare con qualsiasi parte dell'Unione europea, comprese le zone rurali o le zone più isolate, anche se viene limitata la possibilità di spostamento.

L'altro lato della medaglia che ci fornisce lo spazio digitale è un lato che mette in luce le fragilità di questo mondo digitale. Il maggiore utilizzo delle tecnologie digitali ha infatti aumentato l'affluenza di prodotti contraffatti e di furti a livello informatico. Ha alimentato i divari già esistenti all'interno della società che in questo caso sono divari che toccano il digitale. Non tutti infatti possono beneficiare allo stesso modo dei servizi digitali e non tutte le zone sono ne sono provviste. Il divario è molto evidente tra le zone urbane più collegate e le zone rurali e isolate. È emerso un divario digitale anche tra le imprese che sono riuscite ad offrire il telelavoro e quelle imprese che invece non sono riuscite a sfruttare appieno i benefici del digitale. La Commissione europea, nella Comunicazione del 9 marzo



2021 <sup>103</sup> parla infatti di “una nuova povertà digitale.” Per questa ragione è importante mettere tutti nella condizione di poter sfruttare la trasformazione digitale per migliorare le proprie condizioni di vita e di lavoro. Entro il 2030 si vuole creare una società digitale di cui cittadini e imprese possono beneficiare, nessuno escluso.

## **6. Il Programma Europa Digitale**

La Commissione europea ha deciso dunque di tradurre le ambizioni digitali in azioni e obiettivi concreti attraverso il Programma Europa Digitale per il periodo 2021-2027. Questo programma è un elemento chiave per rispondere alla trasformazione digitale in corso, da cui cittadini ed imprese possono trarre vantaggio.

Con una dotazione di 9,2 miliardi di euro, Europa digitale si articola in cinque pilastri con cui non solo si ridurranno i divari digitali presenti nell’UE ma che potranno essere utili a sostenere la trasformazione digitale dell’economia della società europea. Come si legge nella proposta di regolamento della Commissione europea <sup>104</sup> i cinque settori su cui voler investire sono:

1. il supercalcolo;
2. l’intelligenza artificiale;
3. la ciberisicurezza e la fiducia;
4. le competenze digitali avanzate;
5. garantire un vasto uso delle tecnologie digitali nell’economia e nella società

Queste priorità, se adeguatamente realizzate, permettono di creare una forte economia digitale di cui potranno beneficiare cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. Al contrario invece, se anche solo uno di questi pilastri dovesse indebolirsi, l’intero programma potrebbe essere compromesso perché questi cinque

---

<sup>103</sup> Commissione europea, “Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale,” (Bruxelles: 2021), pg. 3.

<sup>104</sup> Commissione europea, “Investire nel futuro. Trasformazione digitale 2021-2027,” *EU budget for the future*, pg. 2.

sono settori strettamente interconnessi e interdipendenti. Come spiega la Commissione nella proposta di regolamento che istituisce il programma Europa digitale: “L’intelligenza artificiale necessita della cibersecurity per essere affidabile; la cibersecurity necessita di calcoli ad alta prestazione per elaborare l’ingente mole di dati da proteggere; i servizi digitali, per essere conformi alla future norme, necessitano di tutte e tre le capacità; infine, tutti gli elementi summenzionati necessitano delle competenze avanzate adeguate.”<sup>105</sup>

La prima priorità che è stata individuata è quella del supercalcolo, per cui sono stati stanziati 2,7 miliardi di euro. Per supercalcolo si intendono i supercomputer o computer ad alte prestazioni, importanti per elaborare un insieme di dati che è sempre in aumento. Lo scopo che ci si prefigge è rafforzare ancora di più la capacità di calcolo dei supercomputer, incrementando anche la capacità dei trattamenti dei dati ad alte prestazioni. Dati e capacità che poi saranno usati per migliorare il sistema sanitario e la sicurezza; per affrontare la lotta contro i cambiamenti climatici e per migliorare l’attività delle piccole e medie imprese. L’importanza del calcolo ad alte prestazioni risiede anche nel fatto che, data la scarsa offerta di questa tecnologia nel nostro continente, scienziati ed ingegneri europei sono costretti a avvalersi delle risorse di calcolo al di fuori dell’Europa, ad esempio negli Stati Uniti d’America, dove l’offerta dei sistemi informatici ad alte prestazioni è molto più fiorente.

L’intelligenza artificiale è il secondo pilastro del programma Europa digitale e rappresenta una delle tecnologie più utili a stimolare la crescita economica e affrontare le problematiche sociali. Con una dotazione di 2,5 miliardi di euro, si vuole nello specifico, sollecitare pubbliche amministrazioni e imprese ad ampliare l’uso che fanno dell’intelligenza artificiale. Come seconda cosa si vuole facilitare l’accesso e l’archiviazione di grandi insiemi di dati e algoritmi ed infine si vogliono rafforzare le strutture europee in cui viene sperimentata l’intelligenza artificiale, sollecitando la cooperazione tra le strutture esistenti negli Stati membri.

---

<sup>105</sup> Commissione europea, “Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma Europa digitale per il periodo 2021-2027,” (Bruxelles: 2018), pg. 2.

Ma come poter sfruttare appieno le tecnologie digitali a disposizione, le nuove possibilità di connessione e di diffusione delle informazioni, senza correre il rischio di incappare in attacchi informatici, furto di dati e frodi? Di questo aspetto si occupa la terza priorità di Europa digitale, cioè la cibersicurezza. È importante infatti che il mercato digitale assicuri ai consumatori e agli operatori fiducia e consapevolezza e quindi è essenziale investire anche in questo ambito, a cui il programma in questione garantisce 2 miliardi di euro per proteggere i cittadini e le imprese dalle minacce informatiche e per rendere sicura l'economia digitale. Nello specifico, questi finanziamenti vengono stanziati per investire in attrezzature avanzate per la cibersicurezza, per ampliare le capacità europee in questo capo e per colmare le eventuali lacune in materia.

Alla base di ciò è indispensabile anche che vengano formate persone altamente qualificate nell'ambito del supercalcolo, dell'intelligenza artificiale e della cibersicurezza. Devono essere formati tecnici in grado di fare uso delle nuove tecnologie digitali e in grado di trasferire tali tecnologie nelle nostre economie. Per questo obiettivo sono previsti 700 milioni di euro in modo che si assicuri ai lavoratori (indipendentemente dallo Stato membro ai cui appartengono) corsi di formazione o tirocini che gli permettano di acquisire le competenze digitali necessarie. Vengono inclusi in questo percorso di formazione anche imprenditori, dirigenti di piccole imprese, studenti, giovani e laureati. L'auspicio quindi è quello di formare tutta la popolazione attiva di oggi e del futuro.

L'ultimo pilastro di Europa digitale è garantire che sia i settori pubblici che il settore industriale si adegui al cambiamento digitale. Nello specifico i settori di interesse pubblico che devono essere digitalizzati sono la pubblica amministrazione, la sanità, la giustizia, l'istruzione e la cultura e i trasporti, l'energia e l'ambiente.

Per concludere, è interessante notare come ci siano delle sinergie molto chiare tra il Programma Europa digitale e altri strumenti di investimento europei come ad esempio: il Programma Orizzonte Europa, il meccanismo per collegare l'Europa, il Fondo europeo di sviluppo regionale e il progetto Erasmus. Tali sinergie permettono all'Unione europea di compiere investimenti più coerenti nel campo del digitale e permettono ai cittadini e alle imprese di ottenere risultati migliori.

Orizzonte Europa condivide con Europa digitale le prime tre priorità del programma ovvero: calcolo ad alte prestazioni, intelligenza artificiale e cibersicurezza. Inoltre, Orizzonte Europa è l'unico programma europea che sostiene la ricerca e lo sviluppo tecnologico in modo centralizzato. Questo permette alle nuove tecnologie digitali sviluppate da quest'ultimo di essere adottate da Europa digitale. E di conseguenza, le infrastrutture digitali che vengono create grazie ad Europa digitale verranno messe a disposizione della comunità di ricerca e di innovazione di Orizzonte Europa.

Le infrastrutture per le reti a banda larga ad alta capacità provenienti dal meccanismo per collegare l'Europa saranno utili ad Europa digitale per implementare i servizi e le tecnologie da esso prodotte.

Mentre il FESR, investendo nell'innovazione e di conseguenza nella digitalizzazione delle imprese, contribuisce a creare un mercato unico digitale soprattutto a livello regionale e locale. Europa digitale integra questi investimenti locali per rendere le strutture accessibili al resto d'Europa.<sup>106</sup>

Ed infine, il programma Erasmus è complementare ad Europa digitale perché contribuisce all'apprendimento di competenze digitali tramite la mobilità di studenti.

---

<sup>106</sup> Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europea e del Consiglio che istituisce il programma Europa digitale per il periodo 2021-2027, 6 giugno 2018, pg. 6.

## *Conclusioni*

Si è visto, dunque che potere abbia l'Unione europea, attraverso le politiche e i programmi che elabora, nella vita quotidiana dei cittadini e nell'attività delle imprese. Grazie a strumenti come la programmazione europea, tutte le regioni ma soprattutto quelle più in difficoltà hanno la possibilità di svilupparsi e di innovarsi in qualsiasi campo. Ma non è solo sufficiente che le istituzioni europee elaborino politiche di questo tipo, ma anche che ci sia cooperazione con gli Stati membri e una sinergia con le altre politiche europee. I migliori risultati per essere raggiunti non hanno solo di bisogno di finanziamenti e risorse ma necessitano che tutti gli attori in cambio abbiano una medesima visione da cui partire. Abbiamo visto come i divari regionali nell'Unione europea siano sempre esistiti e come abbiano cominciato a toccare anche il campo del digitale. A tal proposito la Commissione ha dedicato parte della programmazione europea alla ricerca e all'innovazione digitale, in modo che si possano sfruttare le potenzialità offerte dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. L'analisi delle due programmazioni europee (2014-2020 e 2021-2020) ha mostrato come le sfide economico e sociali influenzino costantemente le modalità d'azione dell'Unione europea.

“I bisogni reali, i problemi reali ma anche gli elementi di differenziazione della comunità vanno messi – o dovrebbero essere messi – al centro della strategia di digitalizzazione della comunità.”<sup>107</sup>

La digitalizzazione si è dimostrata soprattutto negli ultimi due anni, da quando è scoppiata la pandemia Covid-19, un campo su cui dover investire per innovarsi, visto che le tecnologie digitali stanno diventando sempre più essenziali per il funzionamento della società. Ci siamo dunque soffermati su due iniziative con cui la Commissione europea ha cercato di perseguire tale obiettivo: l'Agenda digitale europea e il Programma Europa digitale, che nonostante abbiano preso avvio in due momenti diversi, condividono la stessa morale, ovvero che per creare un'economia digitale forte e competitiva è necessaria una programmazione che si occupi di promuovere la formazione di tecnici qualificati nell'ambito digitale, che si occupi di investire nell'intelligenza artificiale, nella diffusione della banda ultra veloce e

---

<sup>107</sup> Bas Boorsoma, *Un new Deal Digitale* (Rainmaking Publications), 20 aprile 2018, pg. 200.

che assicuri ai consumatori una sicurezza nel momento in cui compiono qualsiasi tipo di azione online. Concludiamo questo elaborato con la dichiarazione di John Chambers, presidente e amministratore delegato del Cisco, che possiamo ritenere riassuntiva. Egli afferma che: “La mia speranza è che la digitalizzazione possa migliorare radicalmente la vita dei 7,5 miliardi di persone nel mondo – perché davvero inclusiva e in grado di creare PIL e lavoro. La mia paura più grande è che possiamo perdere questa incredibile opportunità e che il divario digitale cresca ulteriormente.”<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> Bas Boorsoma, *Un new Deal Digitale* (Rainmaking Publications), 20 aprile 2018, pg. 340.

## ***Bibliografia***

- Boorsoma B. , (2018), *Un new Deal Digitale: oltre le Smart cities*, Rainmaking Publications.
- Commissione europea (2010a), “Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, “Un’agenda digitale europea,” Bruxelles.
- Commissione europea (2010b), “Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Un’agenda digitale europea, Bruxelles.
- Commissione europea (2014), “Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni. Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva,” Bruxelles.
- Commissione europea (2018), “Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma Europa digitale per il periodo 2021-2027,” Bruxelles.
- Commissione europea (2021a), “Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale,” Bruxelles.
- Commissione europea (2021b), “Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale,” Bruxelles.
- Commissione europea (2021c), “Previsioni economiche europee,” Carta istituzionale, Lussemburgo.
- Draetta U. , (1995), *Elementi di diritto comunitario*, Giuffrè.
- E-Medine (2019), *Gli effetti della Brexit nello scenario europeo*, <https://www.e-medine.org/it/>.
- Gagliardi F. (2017), “Il sistema delle condizionalità nella Programmazione 2014-2020 dei Fondi SIE,” Formez PA.

Galeotto T. (2021), Digitalizzazione: dopo il Covid è il momento di fare il balzo, L'Eco di Bergamo, [https://www.ecodibergamo.it/stories/skille/digitalizzazione/digitalizzazione-dopo-il-covid-e-il-momento-di-fare-il-balzo\\_1394256\\_11/](https://www.ecodibergamo.it/stories/skille/digitalizzazione/digitalizzazione-dopo-il-covid-e-il-momento-di-fare-il-balzo_1394256_11/)

Goulet R. (2011-2012), Politica di coesione 2014-2020. Investire nelle regioni europee, Panorama Inforegio, n.40.

Greenfield A. , (2021), Tecnologie radicali. Il progetto della vita quotidiana, Torino, Einaudi.

ISTAT (2021), “Marzo 2021: occupati e disoccupati”, comunicato stampa.

Hahn J. (2013), “Politica di coesione 2014-2020. Cresce lo slancio,” Panorama inforegio, n. 48.

Lazzaro F. , (2013), L'Agenda digitale per l'Italia. L'amministrazione pubblica e le nuove sfide digitali, Ipsosa.

Kołodziejcki M. (2021), “Coesione economica, sociale e territoriale,” in Note tematiche sull'Unione europea.

Manganaro A. (2020), Brexit: chi, come, quando. Tutta la storia del lungo divorzio, Il Sole 24 ore.

Martin A. (2021), The UK is feeling the consequences of Brexit, Alternatives économiques.

Mascia M. , (2016), Unione Europea cantiere aperto di governance, Teorie, istituzioni, attori, Bari, Cacucci Editore.

Monti L. , (2000), Politiche di sviluppo e fondi strutturali, Roma, Seam.

Monti L. , (2005), L'Europa delle Regioni, Roma, Luiss University Press.

Morata F. , (1999), L'Unione europea: istituzioni, attori e politiche, Roma, Lavoro.

Pegan A. (2018), Questions about citizens' knowledge of cohesion policy, its impact and contribution to European identity, Cohesify.

Pollio Salimbeni A. (2018), Fondi europei 2021-2027. Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio Ue, Il Sole 24 ore.

Predieri A. (1995) Europeità dei fondi strutturali: compendio e metafora, in Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea. Atti del convegno, Firenze, Giuffrè.



Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

Regolamento CEE n.724/75 che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

Renda A. e Cellai C. (2016), "Strategia Europa 2020: cronaca di una revisione annunciata."

Sabbatucci G. e Vidotto V. , (2016), Il mondo contemporaneo. Dal 1848 ad oggi, Roma-Bari, Laterza.

Salganik M. , (2020), Bit by bit. La ricerca sociale nell'era digitale, Il Mulino.

Sofri L. (2021), Le conseguenze di Brexit, finora, Il Post.

Tamburini F. (2021), Cose che noi umani, Il Sole 24 ore.

Torkington S. , (2016), "The jobs of the future -and two skills you need to get them," World Economic Forum (2 settembre),

<https://www.weforum.org/agenda/2016/09/jobs-of-future-and-skills-you-need/>.

Triulzi U. , (1999), Dal mercato comune alla moneta unica, Edizioni SEAM, Roma.

Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (2018), "Politica di coesione: dare il via a un futuro più intelligente," Panorama, n.65, Lussemburgo.

Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (2020a), "L'Unione europea: che cos'è e che cosa fa", Lussemburgo.

Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (2020b), "L'Unione europea. Che cos'è e che cosa fa," Lussemburgo.

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell'Unione europea (2014a), "Le politiche dell'Unione europea. Europa 2020: la strategia europea per la crescita", Lussemburgo.

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell'Unione europea (2014b), "Le politiche dell'Unione europea. Agenda digitale europea," Lussemburgo.

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell'Unione europea (2014c), "Le politiche dell'Unione europea. Agenda digitale europea," Lussemburgo.

United nations, United Nations framework convention on climate change.

## *Sitografia*

- [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds\\_it](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_it)
- [https://en.wikipedia.org/wiki/Smart\\_city](https://en.wikipedia.org/wiki/Smart_city)
- [https://www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti\\_enciclopedici/diritto\\_costituzionale/index.html](https://www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti_enciclopedici/diritto_costituzionale/index.html)