

La «nuova» coesione Ue alla prova dello sviluppo inclusivo e democratico

di Sebastien Bourdin, Alessandra de Renzis e Francesco Molica

La profonda riforma del bilancio di lungo termine dell'Unione europea presentata dalla Commissione europea la scorsa estate può essere considerata il risultato di circostanze storiche che si sono sviluppate nel corso di oltre due decenni. L'acceso dibattito che si è dispiegato attorno alla proposta (si vedano anche altri articoli pubblicati sul Sole 24 Ore) si è particolarmente incentrato sul rischio di una "rinazionalizzazione" della politica regionale dell'Unione europea (politica di coesione) ancorata ad un modello di governance top-down e a considerazioni di efficienza economica, allineate al rapporto Draghi, rispetto a quelle di equità. In aggiunta, il vincolo di assegnazione territoriale dei fondi potrebbe essere significativamente diluito dalle nuove regole nonostante una riserva per le regioni meno sviluppate.

Queste novità non scaturiscono dal nulla. Nata come strumento di solidarietà volto a compensare le disuguaglianze economiche e territoriali tra le regioni europee, in particolare quelle meno sviluppate, la politica di coesione non è nuova a cambi di paradigma e trasformazioni radicali.

Negli ultimi 25 anni, è gradualmente passata da un'impostazione originaria incentrata sulla riduzione delle disparità territoriali a un modello sempre più focalizzato sulla competitività economica e sulle emergenze nazionali. Inoltre, è stata subordinata al raggiungimento di obiettivi sempre più diversi e disparati, a volte più cogenti, spostandone il focus dagli investimenti infrastrutturali tradizionali con una funzione redistributiva, a finalità più ampie di crescita economica e riforme strutturali. Questo

processo ha inevitabilmente prodotto un rafforzamento dei poteri di coordinamento dei governi nazionali.

La breve parentesi della stagione territorialista innescata dal rapporto di Fabrizio Barca per l'allora commissaria europea alla politica regionale Danuta Hübner nel secondo decennio degli anni 2000, aveva l'ambizione di riconciliare la spinta competitiva con una maggiore attenzione alle esigenze specifiche dei territori, promuovendo strategie su misura e un modello decisionale più partecipativo. Tuttavia, l'effettivo potenziamento del ruolo delle regioni, e con esso degli attori e delle comunità territoriali con l'intento di promuovere un'autentica programmazione «dal basso», si è rivelato limitato: in molti Paesi l'autonomia regionale è stata compensata da una tendenza opposta di centralizzazione nazionale, con la governance della Coesione che è rimasta profondamente influenzata dal livello centrale.

È però a partire dal 2020, a seguito della serie di shock che hanno colpito tanto l'Europa quanto altri Paesi occidentali - la pandemia, la crisi energetica e le tensioni geopolitiche - che si è dato avvio a un processo di definitivo allontanamento dagli obiettivi di convergenza e coesione territoriale.

La politica di coesione si è trasformata da strumento basato sulle specificità territoriali e sul coinvolgimento degli attori locali e regionali, a fondo di gestione delle crisi e conseguimento di grandi obiettivi strategici, soprattutto nella necessità di compensare l'assenza di strumenti dedicati a questi obiettivi nel budget dell'Ue. Permettendo agli Stati membri di dirottare i fondi verso priorità nazionali e settoriali, spesso a breve termine, come il rafforzamento delle infrastrutture sanitarie durante la pandemia. E assumendo la funzione di veicolo di stabilizzazione macroeconomica o grandi investimenti strategici invece che di sviluppo regionale.

Il nuovo modello proposto la scorsa estate va oltre. Istituzionalizzando l'allineamento a grandi priorità strategiche (come difesa e politiche industriali) e riportando a livello nazionale le scelte su interventi e risorse da dedicare al riequilibrio delle disparità e di perequazione fra territori, rischia di

minare alle fondamenta i pilastri della solidarietà europea che hanno guidato fino ad ora la ricerca di un equilibrio tra adattabilità e stabilità minando la legittimità della politica, in particolare nelle regioni che storicamente hanno fatto affidamento su queste risorse per sostenere il proprio sviluppo economico.

Raggiungere un accordo sul bilancio europeo non sarà semplice, ma ne va della tenuta fondamentale della legittimità territoriale dell'Unione. Per farlo occorre capire che questa riforma è legata a processi storici specifici e non il mero risultato di decisioni contingenti. Il futuro della politica di coesione è più di una questione tecnica di bilancio: è una prova dell'impegno dell'Unione a favore di uno sviluppo inclusivo, equilibrato e democratico.