

(Versione 03/03/2004)

SINTESI
3° RAPPORTO DI COESIONE ECONOMICA E SOCIALE DELLA
COMMISSIONE EUROPEA
FEBBRAIO 2004

BOZZA

PARERE

27 FEBBRAIO 2004

Indice

I. Osservazione preliminare dell'AGEG

II. 3° Rapporto di coesione

II.1 Contesto politico e obiettivi di coesione, contributo alla crescita

II.2 Situazione attuale e tendenze

II.3 Effetti della politica degli Stati membri sulla coesione

II.4 Effetti della politica comunitaria: competitività, occupazione e cooperazione

II.5 Effetti ed ulteriori vantaggi della politica strutturale

II.6 Conclusioni: proposta per una riforma della politica di coesione

III. Posizione dell'AGEG

III.1 L'Unione europea deve diventare una Comunità politica dei valori

III.2 Una New Governance presuppone una migliore ripartizione dei compiti tra il livello europeo, quello nazionale e quello regionale/locale, che deve trovare riscontro anche nell'attuazione dei programmi comunitari

III.3 Una politica di coesione e regionale europea nell'Unione allargata

III.4 Competenza quadro dell'Unione europea

III.5 Cooperazione transfrontaliera

I. Osservazione preliminare dell'AGEG

Il Rapporto di coesione è stato presentato il 18 febbraio dal Commissario Barnier a Bruxelles. Sul tema di questo rapporto ha avuto luogo il pomeriggio di quello stesso giorno, in seno al Comitato delle Regioni, una audizione delle grandi organizzazioni regionali europee.

L'AGEG ha inviato al Presidente del Comitato delle Regioni Peter Straub alcune sue considerazioni sul rapporto, finalizzate all'incontro con i Ministri europei per le politiche regionali del 27/02.

Il 23/02, assieme a CPRM, CCRE ed Eurocities, l'AGEG ha organizzato una audizione sul 3° Rapporto di coesione, alla quale hanno partecipato 350 persone. Hanno preso tra gli altri la parola il Commissario Barnier e il direttore Leygues.

II. 3° Rapporto di coesione

II.1 Contesto politico e obiettivi di coesione, contributo alla crescita

Dopo alcuni anni di rallentamento nella crescita economica e di crescente disoccupazione, si prospetta ora la possibilità di una generalizzata e perdurante ripresa nel territorio dell'Unione europea.

Continuano in realtà ad esistere tra i vari paesi e le varie regioni notevoli disparità in termini di output, produttività ed occupazione. Ne sono causa i deficit strutturali perduranti in taluni settori chiave della competitività.

Obiettivo delle politiche comunitarie è quello di superare le carenze strutturali e di rafforzare i vantaggi comparativi, come pure quello di consentire ai cittadini l'accesso all'istruzione e alla formazione professionale.

La politica di coesione dell'Unione europea cerca di coinvolgere tutte le regioni e tutti i cittadini in questo impegno di crescita, rafforzando la competitività regionale e sviluppando le capacità di ciascuno. Ne risulterebbero un incremento del potenziale di crescita dell'economia comunitaria ed una più equilibrata distribuzione delle attività economiche nel territorio dell'Unione.

II.2 Situazione attuale e tendenze

In questi ultimi anni si è riusciti a ridurre le disparità reddituali e occupazionali all'interno dell'Unione europea, in particolare nei paesi della coesione; rimangono tuttavia da affrontare grandi sfide.

Talune disparità tuttora esistenti nell'Unione (reddito, occupazione, produttività del lavoro, in particolare in Grecia e in Portogallo, ma anche in Spagna) verranno inasprite con l'adesione di nuovi Stati membri. I tassi di crescita resi necessari dallo sviluppo nei paesi aderenti si possono realizzare negli attuali paesi membri solo con una crescita sostenibile (interazioni tra l'Unione attuale e i paesi in via di adesione).

Oltre che tra gli stati, anche a livello regionale si osservano sensibili disparità. Regioni caratterizzate da debolezze strutturali e scarsa competitività non sono presenti solo negli attuali paesi della coesione e nei nuovi stati membri, ma anche in tutta una serie di altre regioni che hanno grande difficoltà ad avviare una crescita economica duratura. Particolarmente gravi appaiono queste problematiche nelle regioni in ritardo di sviluppo (mancanza di infrastrutture, qualificazione, capitale sociale), specie nelle aree che attualmente o in futuro rientreranno nell'Obiettivo 1 (in gran parte situate nei paesi della coesione o in nuovi stati membri). Il grado di convergenza varia molto da regione a regione e dipende spesso dal peso che la regione ha all'interno dello Stato membro.

Nel corso dell'allargamento dell'Unione europea, il PIL della Comunità crescerà del 5 % circa, la popolazione tuttavia del 20 % circa. Di conseguenza il PIL pro capite medio nell'Europa a 25 si attesterà ad un livello del 12,5 % inferiore a quello dell'Europa a 15. Per questo motivo il reddito pro capite di 18 regioni non verrà più a trovarsi sotto la soglia del 75 % (un effetto statistico che si avrà nonostante i problemi strutturali restino invariati).

Inoltre vi sono regioni caratterizzate da ridotta competitività, livelli relativi di reddito e di occupazione in calo e riduzione della popolazione (per esempio regioni un tempo industriali, regioni con invarianze geografiche o di altra natura che ne impediscono lo sviluppo). In questi casi la politica di coesione avrebbe lo scopo di accelerare le ristrutturazioni economiche e lo sviluppo di capacità innovative prima che questi punti deboli si trasformino in problemi endemici.

Altri punti chiave della politica di coesione si individuano:

- nella coesione sociale e nel rischio di povertà,
- nell'invecchiamento demografico e nei crescenti quozienti di dipendenza dall'età,
- nella riduzione delle disparità nei fattori di concorrenza regionali, con lo sviluppo di adeguate infrastrutture di base (trasporti, telecomunicazioni e reti energetiche) e di adeguate risorse umane (per es. una popolazione in età lavorativa con le necessarie capacità e qualifiche) e con la limitazione delle disparità nel potenziale innovativo.

II.3 Effetti della politica degli Stati membri sulla coesione

La spesa pubblica degli Stati membri si aggira sul 47% del PIL, mentre il bilancio stanziato dall'UE per la coesione si attesta sullo 0,4 % del PIL comunitario. Ciononostante la politica di coesione dell'Unione europea svolge un ruolo importante nella lotta alle cause delle disparità reddituali ed occupazionali esistenti nell'Unione europea.

La spesa pubblica degli Stati membri punta essenzialmente ad assicurare l'accesso ai servizi essenziali e a contribuire a ridurre gli squilibri reddituali. D'altro canto, le entrate degli Stati sono proporzionali al reddito.

Gli investimenti diretti stranieri, che rappresentano un fattore essenziale per lo sviluppo regionale, fluiscono in misura sproporzionata nelle aree ad economia più forte dell'Unione, a spese di quelle più deboli (i motivi vanno cercati nelle carenze infrastrutturali, nella mancanza di manodopera specializzata ecc.), anche nei paesi in via di adesione.

II.4 Effetti della politica comunitaria: competitività, occupazione e cooperazione

A differenza della politica strutturale, le politiche comunitarie non perseguono l'obiettivo primario di ridurre le disparità regionali. Tuttavia esse hanno un loro effetto sulla coesione e spesso interessano anche talune disparità già in atto; per esempio

- la politica imprenditoriale, industriale e dell'innovazione rafforza la competitività dei produttori europei (promuovendo la concorrenza, consolidando il programma di mercato, creando un ambiente favorevole alla ricerca e allo sviluppo);
- il Programma „Formazione professionale generale 2010“ favorisce il miglioramento della formazione professionale di base;
- la strategia europea dell'occupazione sostiene gli Stati membri sul piano della riforma dei mercati del lavoro, della piena occupazione, dell'aumento della qualità e della produttività nel lavoro e della riduzione delle disparità sociali;

- il „6° Programma di azione per l'ambiente“ fissa le linee guida della politica ambientale in modo da consentire di perseguire nel lungo periodo gli obiettivi economici e sociali dell'Unione;
- i „servizi di interesse economico generale“ definiscono, all'interno di un mercato unico liberalizzato, l'erogazione dei servizi pubblici (pericolo che talune regioni e gruppi sociali restino esclusi dall'accesso a servizi essenziali);
- le reti di trasporto transeuropee migliorano la raggiungibilità delle regioni periferiche ed agevolano l'allargamento del commercio (rientrano nel novero anche i collegamenti tra gli attuali paesi membri e quelli nuovi, come pure le reti energetiche transeuropee);
- la riforma della politica agricola comune produce una contrazione dei pagamenti diretti alla produzione, una riduzione dei pagamenti alle grandi aziende, prezzi più bassi ed una maggiore attenzione allo sviluppo delle aree rurali ed all'ambiente; la politica comune della pesca si concentra sul mantenimento delle riserve ittiche e su una conversione sostenibile dell'industria (tra i paesi in via di adesione ne sono interessati in misura ridotta solo la Polonia e i tre paesi baltici);
- politica di coesione e provvedimenti di sostegno statali: dopo il 2006, tenendo conto dei cambiamenti occorsi nella politica di coesione, andranno riviste, semplificate e rese più chiare le norme sui contributi pubblici, al fine di avere un numero minore ma più mirato di interventi di sostegno.

A livello regionale, le politiche comunitarie sono spesso assimilate a finanziamenti comunitari. I progetti realizzati coi fondi strutturali sono quelli che godono di maggior visibilità e che si considerano maggiormente efficaci (in particolare nelle regioni dell'Obiettivo 1 e in quelle interessate all'iniziativa INTERREG). I punti critici sono qui anzitutto gli elevati costi di gestione di questi programmi e la crescente complessità delle procedure.

II.5 Effetti ed ulteriori vantaggi della politica strutturale

Concentrando i fondi strutturali e di coesione sulle aree più povere dell'Unione, gli stanziamenti trasferiti alle regioni dell'Obiettivo 1 rappresentano tra lo 0,9 % e il 7 % dei relativi PIL nazionali. Nella maggior parte dei casi, il cofinanziamento nazionale nel periodo 1994-1999 è stato in termini reali più elevato che nel periodo precedente.

I fondi comunitari servono essenzialmente a ridurre le disparità in termini di infrastrutture e risorse umane tra le aree rientranti nell'Obiettivo 1 e le altre regioni d'Europa.

Le misure riguardano principalmente il miglioramento dei sistemi di trasporto (compresi i collegamenti transeuropei e le reti intraregionali) e il miglioramento delle opportunità sul mercato del lavoro. Il 14 % delle risorse dei fondi strutturali è confluito su progetti innovativi finalizzati al miglioramento dell'ambiente. L'occupazione e la produttività nelle regioni dell'Obiettivo 1 sono cresciute più che nelle altre regioni dell'Unione.

La convergenza è maggiormente accentuata nelle regioni più povere di questo gruppo. La crescita (domanda e offerta) nei paesi della coesione è stata accelerata da investimenti strutturali (in particolare in Spagna, Grecia, Portogallo e nei nuovi Länder tedeschi).

Nei nuovi paesi membri gran parte di tutte le nuove uscite è dovuta alle importazioni, 60 % delle quali proviene dagli attuali paesi membri. Le spese strutturali in questi paesi in via di adesione comporteranno prevedibilmente un riflusso altrettanto sensibile a favore della crescita nelle altre regioni dell'Unione.

Le misure nelle regioni rientranti nell'Obiettivo 2 riguardano principalmente i cambiamenti strutturali (conversione di vecchi siti industriali, servizi di supporto alle imprese, sviluppo di risorse umane, promozione della ricerca e dello sviluppo). Esse hanno prodotto la creazione di 700.000 posti di lavoro (500.000 posti netti), il sostegno di 300.000 PMI, il risanamento di 115 km² di aree industriali. La disoccupazione è calata in maniera più sensibile che nel resto dell'Unione; il prodotto interno lordo pro capite tuttavia è cresciuto un po' più lentamente.

Il sostegno all'agricoltura e lo sviluppo rurale (di recente integrato in una strategia comune) hanno prodotto un'efficace ristrutturazione di piccole aziende agricole nelle regioni dell'Obiettivo 1, la diversificazione della produzione agricola ed una crescita di specifici settori (per es. agriturismo, servizi ambientali), oltre al risanamento di piccoli insediamenti rurali e allo sviluppo di servizi statali.

Il sostegno alla pesca si è concentrato su un numero limitato di regioni situate in posizione decentrata (in linea di massima contributi allo sviluppo di fonti di reddito alternative).

La promozione dell'occupazione, dell'istruzione e della formazione professionale si avvale del FSE (con 60 miliardi di Euro il più importante strumento comunitario per il supporto finanziario della strategia europea dell'occupazione).

La promozione della cooperazione nella creazione di networks si sviluppa nell'ambito delle iniziative comunitarie con l'obiettivo di sostenere l'innovazione, il partenariato e lo sviluppo di

progetti comunitari tra gli stati e le regioni. Le iniziative comunitarie coprono una domanda spesso non rientrante tra gli obiettivi dei fondi strutturali perseguiti coi programmi mainstream:

- INTERREG A non solo si è visto assegnare i maggiori stanziamenti fra tutte le iniziative comunitarie ma ha anche conseguito i migliori risultati. In futuro esso dovrà tuttavia tener conto delle mutate condizioni, in quanto le aree di confine avranno un peso maggiore che in passato sia sul piano della popolazione che su quello dell'estensione;
- l'iniziativa URBAN ha offerto sostegno a 118 città (particolarmente piccole aree urbane, con partecipazione attiva della cittadinanza ai progetti);
- le iniziative comunitarie „Occupazione“ e „Adapt“ hanno favorito l'integrazione personale nel mercato del lavoro e la creazione di posti di lavoro a livello locale;
- EQUAL ha puntato ad un approccio innovativo alla lotta alle disparità e discriminazioni sul mercato del lavoro.
- LEADER ha promosso nelle aree rurali in particolare il turismo, ma anche la nascita di PMI e lo sviluppo di produzioni locali.

Misure pilota innovative hanno incoraggiato talune regioni a sviluppare programmi per il miglioramento della competitività regionale e per la promozione dello sviluppo sostenibile.

Il miglioramento dell'efficienza amministrativo-strutturale è strettamente correlato con gli effetti della politica comunitaria. Sono qui concetti centrali la programmazione, il partenariato, la concentrazione e l'addizionalità. E' necessario semplificare i sistemi e al contempo decentralizzare l'amministrazione (la responsabilità finale resta alla Commissione).

Con l'allargamento vi saranno nuove sfide per i fondi strutturali. Nei paesi in via di adesione l'ISPA, il SAPARD e il PHARE resteranno in vigore fino al 2006. Nel contempo questi paesi avranno accesso agli strumenti dei fondi strutturali. Si tratta di una fase di transizione, che consentirà di prepararsi a nuovi e più significativi programmi. I mezzi finanziari si concentreranno su un numero limitato di aree prioritarie, al fine di massimizzare gli effetti e minimizzare i problemi nella fase esecutiva. Si perseguirà qui al meglio la coerenza tra i fondi strutturali e le politiche nazionali. I paesi candidati dovranno prendere confidenza con l'approccio strategico dei programmi e concentrarsi su un numero limitato di priorità.

II.6 Conclusioni: proposta per una riforma della politica di coesione

Le proposte della Commissione si basano sulle previsioni finanziarie.

La **Parte I** indica le nuove priorità della politica di coesione. La **Parte II** descrive le caratteristiche fondamentali del nuovo sistema attuativo. La **Parte III** tratta gli effetti finanziari.

La politica di coesione costituisce assieme al Mercato unico e all'Unione monetaria uno dei pilastri della politica europea. E' l'unica che si occupa esplicitamente delle disparità economiche e sociali. Attraverso il bilancio dell'Unione ha luogo un trasferimento di risorse finanziarie tra i paesi membri, con l'obiettivo di contribuire - mediante investimenti in capitale umano e materiale - alla crescita economica e allo sviluppo sostenibile. Non si tratta quindi di una politica passiva (per esempio di semplice redistribuzione del reddito), ma di una politica dinamica finalizzata alla creazione di risorse e all'utilizzo di potenziali.

II.6.1 Quattro sfide per il futuro:

- più coesione con l'allargamento
- rafforzamento delle priorità dell'Unione
- miglioramento della qualità per promuovere uno sviluppo più equilibrato e sostenibile
- nuovo partenariato per la coesione.

II.6.2: Parte I: una nuova architettura per la politica di coesione dopo il 2006 (priorità)

Interventi più mirati

Occorrerà concentrarsi su determinate priorità comunitarie (effetto leva, sensibile plusvalore).

La Commissione propone un numero limitato di tematiche centrali:

- innovazione ed economia basata sulla conoscenza,
- prevenzione ambientale e prevenzione dei rischi,
- accessibilità,
- prestazioni previdenziali di base.

Si tratta di priorità per l'Unione in generale, che verranno tuttavia integrate ed approfondite per tener conto delle particolari esigenze delle regioni maggiormente in ritardo (per es. dotazioni infrastrutturali, miglioramento delle potenzialità delle istituzioni).

Tre priorità comunitarie

La nuova generazione di programmi prevede tre priorità:

- convergenza,
- competitività regionale ed occupazione,

- cooperazione territoriale.

Convergenza: promozione della crescita e dell'occupazione nei paesi membri e nelle regioni maggiormente in ritardo di sviluppo:

ne saranno interessate principalmente regioni con un PIL pro capite inferiore al 75 % della media comunitaria. Le strategie si orientano alla promozione di un incremento della competitività e dell'occupazione nel lungo periodo.

Questa priorità interesserà anche regioni che in seguito all'allargamento si troveranno per motivi puramente statistici (non essendosi modificate le condizioni oggettive) a superare la soglia del 75 % della media comunitaria. Queste regioni avranno diritto ad un sostegno più consistente di quello offerto alle regioni cosiddette „phasing out“, in modo da permettere loro di concludere il processo di convergenza. Dopo il 2013 cesserà ogni forma di sostegno (anche il „phasing out“). I programmi verranno cofinanziati dal fondo FESR, dal FSE e dal fondo di coesione.

Il **FESR** sosterrà per esempio:

- la modernizzazione e la diversificazione della struttura economica,
- il potenziamento e la modernizzazione dell'infrastruttura di base,
- la tutela ambientale,
- il miglioramento delle capacità istituzionali e dell'amministrazione nazionale/regionale.

Il **FSE** sosterrà per esempio:

- il miglioramento della gestione del lavoro,
- i sistemi educativi e formativi,
- i servizi sociosanitari,
- l'incremento dell'investimento in risorse umane,
- l'adeguamento della pubblica amministrazione.

Il **fondo di coesione** dovrà dare un contributo allo sviluppo sostenibile, in particolare alle priorità centrali:

- reti di trasporto transeuropee (particolarmente quelle di interesse europeo),
- infrastrutture ambientali.

Competitività regionale ed occupazione: anticipazione e promozione del cambiamento

Importanti sfide - oltre alle regioni più povere - riguardano tutti gli Stati membri dell'UE (rapido cambiamento economico e sociale, ristrutturazione, globalizzazione, passaggio ad un'economia

ed una società basata sulla conoscenza, invecchiamento demografico, flussi migratori, carenza di manodopera in settori chiave ecc.). Il finanziamento comunitario funge qui da catalizzatore per la mobilitazione di interventi e risorse nazionali e regionali.

La politica di coesione deve inoltre rimanere ben visibile in tutta l'Unione europea. Essa persegue un duplice obiettivo:

l'anticipazione e la promozione del cambiamento regionale

I programmi regionali aiuteranno le aree urbane e quelle rurali a superare i problemi connessi con la ristrutturazione economica e con altri elementi penalizzanti, poggiando sulle tre priorità della convergenza, della competitività regionale ed occupazione e della cooperazione territoriale.

Sono interessati due gruppi di regioni:

- regioni che non rientrano nei programmi di convergenza né in quelli di supporto al „phasing in“;
- regioni finora rientranti nell'Obiettivo 1, che anche in assenza dell'anzidetto effetto statistico non soddisferebbero i criteri dei programmi di convergenza e che in quanto regioni cosiddette „phasing in“ hanno accesso ad un supporto particolare a tempo determinato, destinato ad essere progressivamente ridotto.

L'unica fonte di finanziamento di questi nuovi programmi è il FESR.

❖ Interventi anticipativi finalizzati a sostenere l'adeguamento individuale ai mutamenti

Si sosterranno tre priorità politiche:

- capacità di adeguamento della manodopera e delle aziende,
- incentivi all'ingresso nella vita lavorativa e prevenzione del suo abbandono precoce,
- incremento del potenziale di occupazione della manodopera.

L'unica fonte di finanziamento di questi nuovi programmi è il FSE.

Cooperazione territoriale europea: promozione di uno sviluppo armonico ed equilibrato dell'Unione

❖ *INTERREG*

Sulla scorta delle esperienze maturate con l'iniziativa INTERREG e del suo evidente plusvalore si intende individuare un nuovo obiettivo, basato sull'integrazione armonica ed equilibrata dell'Unione ed atto a promuovere la cooperazione a livello transfrontaliero, transnazionale e interregionale.

L'unica fonte di finanziamento è il FESR. Ci si concentrerà sui programmi integrati, gestiti da un unico ente.

La cooperazione transfrontaliera riguarda *in principio tutte le regioni UE del livello NUTS-III ai confini interni ed esterni*, sia terrestri che marittimi (questi ultimi solo in parte).

La Commissione intende creare un *nuovo strumento giuridico* per la cooperazione decentralizzata tra gli enti territoriali regionali e locali.

Ai *confini esterni* si creerà un nuovo strumento di vicinanza, che interverrà su ambo i lati del confine (se del caso comprendendo anche i confini marittimi). Questo nuovo strumento si svilupperà sull'esperienza maturata agli attuali confini interni.

La cooperazione transnazionale verrà rivista nel quadro dello scenario territoriale (territori coerenti, con interessi e possibilità condivisi).

La cooperazione interregionale verrà recepita dalle regioni nei rispettivi programmi regionali, destinando una certa quota delle risorse allo scambio, alla cooperazione e allo sviluppo di networks con altre regioni.

Un piano integrato per le peculiarità territoriali

La politica di coesione intende occuparsi efficacemente delle esigenze e delle caratteristiche peculiari di un territorio. Determinati svantaggi geografici o naturali acutizzano i problemi di sviluppo. Ciò vale in particolare per le regioni più decentrate, per numerose isole o aree montuose e per aree scarsamente popolate, ma anche per le problematiche delle città baricentro dello sviluppo economico.

❖ *Urban +*

La Commissione intende concentrare maggiormente la propria attenzione sui problemi urbani. All'inizio del prossimo periodo programmatico ciascuno Stato membro proporrà un elenco di aree urbane nelle quali nell'ambito dei programmi si dovrà dar corso a interventi particolari.

La cooperazione tra le città rientrerà nella cooperazione territoriale europea.

Regioni maggiormente decentrate

Nell'ambito dell'obiettivo di convergenza si svilupperà uno specifico programma per il riequilibrio degli svantaggi specifici delle regioni maggiormente decentrate.

In materia di cooperazione territoriale europea si introdurrà una particolare misura denominata „Vicinanza allargata“.

❖ *Soluzione dei problemi endemici di sviluppo in aree geograficamente svantaggiate*

Numerose isole ed alcune regioni montuose e scarsamente abitate (particolarmente al nord) sono svantaggiate dai carenti collegamenti e dalle notevoli distanze rispetto ai principali mercati. Di questa circostanza si terrà conto assegnando risorse finanziarie finalizzate essenzialmente alla promozione della competitività regionale e dell'occupazione.

Gli Stati membri dovranno tener conto delle peculiarità di queste regioni nel ripartire le risorse all'interno dei programmi regionali. Per le aree permanentemente svantaggiate da fattori geografici sarà possibile aumentare il contributo comunitario.

Migliore organizzazione degli strumenti di promozione delle aree rurali e di ristrutturazione del settore della pesca

Per lo sviluppo delle aree rurali si adotterà un unico strumento nell'ambito della politica agricola comune. Esso servirà:

- a migliorare la competitività del settore agricolo,
- a migliorare le condizioni dell'ambiente e del paesaggio,
- a migliorare la qualità della vita nelle aree rurali,
- a promuovere la diversificazione economica.

LEADER+ verrà integrato nei programmi mainstream.

Anche le misure di ristrutturazione del settore della pesca andranno riunite in un unico strumento.

La politica di coesione continuerà a sostenere la diversificazione delle aree rurali e di quelle dipendenti dalla pesca.

Coordinamento e complementarità con altre politiche comunitarie

La politica di coesione rappresenta un'integrazione essenziale di altri finanziamenti comunitari nel settore dell'innovazione, dei networks, dell'istruzione e della cultura.

Ai fini della politica di coesione è importantissimo impegnarsi affinché trovino applicazione le disposizioni per il mercato unico e in particolare quelle in materia di appalti pubblici.

Un problema cruciale è qui quello della coerenza tra politica di coesione e politica della concorrenza (limite massimo dei sostegni ammissibili in aree rientranti in obiettivi e in altre aree). La Commissione intende semplificare le disposizioni per i contributi statali („significant impact test“).

II.6.3: Parte II: un sistema esecutivo riformato

Attuazione

Per l'efficienza di una politica è assai rilevante la modalità di attuazione. La Commissione valuta nel loro complesso positivamente i meccanismi attuativi finora adottati ed esige standard elevati di gestione e controllo della spesa pubblica. Questi meccanismi andrebbero a suo avviso conservati.

Vanno mantenuti i principi informatori della programmazione, del partenariato, del cofinanziamento e della valutazione.

Sono peraltro possibili riforme:

- nella programmazione, con un approccio maggiormente strategico,
- nella competenza, con un ulteriore decentramento fino a livello regionale/locale,
- nella performance e nella qualità dei programmi, con un partenariato più deciso e trasparente e con meccanismi accompagnatori più severi,
- nei sistemi gestionali, con una maggior trasparenza, differenziazione e proporzionalità.

Strategia maggiormente orientata alle priorità dell'Unione

Sulla scorta di una proposta della Commissione e di un parere del Parlamento europeo, il Consiglio europeo dovrà approvare un documento strategico generale che individuerà chiare priorità per gli Stati membri e le regioni (coerenza con gli altri obiettivi dell'Unione).

Semplificazione nell'ottica della sussidiarietà

La programmazione verrà semplificata:

- *A livello politico*: ogni stato membro presenterà sulla sorta del documento strategico dell'UE un documento politico sulla sua strategia di sviluppo, che delinea il quadro di elaborazione dei programmi tematici e regionali (non uno strumento gestionale come l'attuale piano di sostegno comune).
- *A livello operativo*: sulla base del documento politico, la Commissione varerà programmi nazionali e regionali per ciascuno Stato membro. Non vi sarà più un'integrazione alla programmazione né un management a livello di misura.

Il numero di strumenti finanziari verrà ridotto dagli attuali sei a tre.

Diversamente dagli attuali multiprogrammi, si attiverà solo un fondo per programma, con la possibilità per ciascun fondo di finanziare trasversalmente nell'ambito delle finalità generali anche misure che in realtà ricadono negli altri fondi.

Fondo di coesione e FESR seguiranno un sistema di programmazione unico (salvo per le infrastrutture di trasporto e quelle ambientali).

I grandi progetti verranno approvati separatamente dalla Commissione.

Gestione finanziaria, cofinanziamento

Verranno mantenuti il sistema di pagamento (acconto e rimborso) e la regola „n+2“.

La finanziabilità delle spese sarà ampiamente subordinata alle normative nazionali (eccezione: IVA, aiuti tecnici, interessi passivi).

Controllo finanziario

Sarà subordinato al principio della proporzionalità. L'intervento della Commissione dipenderà dall'adeguatezza dei sistemi di controllo nazionali e regionali.

La semplificazione della gestione finanziaria andrà di concerto con sanzioni più severe.

Altri aspetti riguardano:

- **l'addizionalità,**
- **il partenariato e il coordinamento,**
- **una maggior concentrazione (priorità di Göteborg).** Nell'ambito del partenariato competenza delle regioni, che dovranno concentrare i mezzi finanziari sulle specifiche tematiche regionali,

- **un maggiore accento sulla performance e sulla qualità** (prevedendo tra l'altro una riserva di efficienza performance per gli Stati membri e le regioni che presentano sensibili progressi qualitativi).

III. Risorse finanziarie

Per le tre priorità della politica di coesione riformata si stanzieranno 336,3 miliardi di EURO per il periodo 2007-2013. Le risorse verranno ripartite come segue:

- *Priorità convergenza (78%)*: quale limite massimo per il transfer finanziario si manterrà l'attuale livello del 4 % del PIL nazionale. Le regioni interessate dall'effetto statistico riceveranno un'assegnazione a scaglioni decrescenti.
- *Priorità competitività regionale e occupazione (circa 18 %)*: tranne che per le regioni „phasing in“ la quota di finanziamento sarà di 50:50%. Le regioni „phasing in“ saranno finanziate da un unico fondo (FESR).
- *Priorità cooperazione territoriale europea (4 %)*.

La ripartizione delle risorse finanziarie si effettuerà:

- per la *convergenza* secondo la procedura adottata al Vertice di Berlino e basata su criteri oggettivi;
- per la *competitività regionale e occupazione* sulla base di criteri economici e sociali comunitari come pure territoriali;
- per la *cooperazione territoriale europea* in base alla popolazione e alle condizioni socio-economiche delle rispettive regioni.

III. Posizione dell'AGEG

La Comunità di lavoro delle regioni europee di confine accoglie con favore la bozza del 3° Rapporto di coesione, constatando che essa risponde ampiamente agli obiettivi comunitari di una politica di coesione nuova, che guarda al futuro con chiare indicazioni e priorità.

L'AGEG ringrazia la Commissione europea per aver tenuto conto delle numerose riflessioni, esortazioni e proposte pratiche da lei formulate e discusse in molteplici incontri e audizioni con la Commissione stessa, anche congiuntamente alle altre grandi organizzazioni regionali.

L'AGEG vede con favore l'intento di dar vita ad un nuovo obiettivo di „Cooperazione territoriale transeuropea“, all'interno del quale assumerà un ruolo privilegiato la cooperazione transfrontaliera.

Nel suo primo parere provvisorio, l'AGEG esamina 5 punti chiave del Rapporto di coesione. In vista delle prossime consultazioni a livello europeo (Parlamento, Comitato delle regioni e Stati membri) essa ribadisce ancora una volta, argomentandola, la sua posizione su taluni imprescindibili elementi del Rapporto di coesione.

III.1 L'Unione europea deve diventare una Comunità politica dei valori

Questa visione poggia sulla nuova Costituzione europea e sull'approfondimento nonché sull'integrazione di un'Unione che non deve puntare soltanto allo sviluppo economico ma si deve porre anche l'obiettivo di rendersi più visibile ai cittadini, di farli partecipare al suo operato democratico, di migliorare la distribuzione dei compiti tra il livello europeo, quello nazionale e quello regionale/locale e di farsi demandare compiti importanti (politica estera e difesa).

In quanto elementi di questa visione, la politica regionale e la politica di coesione non rappresentano solo uno strumento di sviluppo economico, ma anche un invito a perseguire coerentemente le finalità europee in tutto il territorio dell'Unione e per l'intera popolazione, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di partenariato.

Nell'attuale discussione sulle risorse disponibili in futuro e sulle future priorità di finanziamento dell'Unione europea c'è il pericolo che l'Europa tenda a definirsi solo attraverso la crescita e l'economia. Di certo la crescita economica può essere una preconditione essenziale per contribuire ad una maggiore occupazione e per poter distribuire parte delle risorse di bilancio in base ai criteri delle priorità europee.

Tuttavia la crescita da sola non può garantire automaticamente che si tenga conto anche di altre importanti priorità europee che si sono evidenziate nelle discussioni all'Assemblea costituente europea e tra la Commissione e le organizzazioni regionali europee:

- uno sviluppo equilibrato, armonico e sostenibile del territorio europeo, in particolare a livello regionale, anche con l'aiuto delle politiche e delle risorse comunitarie;
- uno sviluppo policentrico del territorio dell'Unione, con occasioni di sviluppo equilibrate tra i grandi insediamenti conurbati/metropolitani e le aree rurali. I costi

economici di un deperimento delle aree rurali sono enormi, e non si possono compensare con una maggior crescita delle aree conurbate.

- la presenza, necessaria anche in futuro, di una giusta misura di politica agricola;
- la cooperazione transfrontaliera e interregionale quale pilastro del Rapporto di coesione.

III.2 Una New Governance presuppone una migliore ripartizione dei compiti tra il livello europeo, quello nazionale e quello regionale/locale, che deve trovare riscontro anche nell'attuazione dei programmi comunitari

Come proposto dall'Assemblea costituente, la nuova Costituzione europea ha definito una migliore ripartizione dei compiti (competenze dell'UE, competenze condivise, competenze nazionali). Per quanto la Costituzione non sia stata ancora approvata, appare indispensabile che la Commissione europea tenga conto sin d'ora di queste acquisizioni nelle sue direttive, comunicazioni, libri verdi e libri bianchi.

Ciò riguarda in particolare la politica di coesione e quella regionale, i servizi di interesse collettivo, la politica culturale, la politica dei trasporti, le iniziative comunitarie ecc.

Il livello regionale/locale si è rivelato quello più idoneo per l'attuazione di numerosi programmi e progetti comunitari, in particolare nel campo della politica di coesione e di quella regionale, come pure per le iniziative comunitarie.

La sussidiarietà e il partenariato rimangono gli elementi imprescindibili della New Governance, che interessa non solo il rapporto tra Stati nazionali e UE ma anche e in particolare quello tra gli Stati nazionali e il loro livello regionale/locale.

III.3 Una politica di coesione e regionale europea nell'Unione allargata

La sfida per gli anni dopo il 2007 consisterà nello sviluppo, per un'Unione allargata, di politiche nuove e flessibili per i fondi strutturali e di coesione e per le iniziative comunitarie, politiche che nonostante le priorità tecniche e finanziarie dovranno tenere conto dei molteplici interessi di tutta l'Unione europea. L'Unione allargata necessita di una coesione territoriale e di una coerente attuazione del principio bottom-up, nel rispetto dei criteri della sussidiarietà e del partenariato.

Una politica coerente e di lungo respiro a partire dal 2007 dovrà coinvolgere tutti i principali settori delle politiche comunitarie ed assicurare una concertazione migliore di quella

sperimentata finora (assetto territoriale, coesione, politica regionale, agricola, sociale ecc.). Questa politica dovrà favorire ancor di più uno sviluppo policentrico del territorio comunitario, tenendo conto degli effetti dell'unificazione europea e della globalizzazione.

La politica di coesione (Art. 158 dei Trattati) favorisce gli interessi dell'intera Comunità e non serve soltanto a sostenere finanziariamente le regioni più povere. Occorre quindi una politica di coesione per l'intera Unione, e non solo uno spostamento o una concentrazione di risorse.

Concentrare la politica di coesione e quella regionale sulla sola priorità della crescita comporta grossi pericoli:

- parlando solo di convergenza tra gli Stati e non tra le regioni a basso reddito si metterebbe in discussione il consenso politico sulla vera necessità di una politica europea di coesione;
- non si renderebbe giustizia alla molteplicità d'Europa se si misurasse lo sviluppo economico e la crescita solo a livello statale e non anche a livello regionale. E' un'ipotesi non dimostrata che la crescita nazionale si rifletta prima o poi automaticamente anche in una crescita delle regioni svantaggiate;
- ragionando solo in termini di crescita, si perderebbe di vista l'approccio di lungo respiro, sviluppato nel corso di numerosi incontri con la Commissione per l'assetto futuro della politica europea regionale e di coesione;
- si trascurerebbe inoltre il ruolo dell'agricoltura per l'ambiente, il reddito che essa produce e l'attenzione che essa merita nelle aree rurali, senza peraltro individuare le necessarie alternative;
- aumenterebbe il rischio che si rinazionalizzino determinati settori politici per ricreare il necessario equilibrio nelle regioni svantaggiate;
- per quanto riguarda il consenso ad un tale orientamento dell'Unione europea, verrebbe a crearsi un notevole potenziale di conflitto sociopolitico.

Nella **dimensione tematica** appare ragionevole concentrarsi su programmi regionali specifici, che focalizzino l'interesse su determinate tematiche rilevanti.

Per l'attuazione di una futura politica regionale e di coesione europea appaiono importanti tre elementi:

- la partecipazione diretta degli enti territoriali regionali alla definizione, all'individuazione degli obiettivi, alla gestione delle risorse comunitarie e alla verifica dei risultati, anche tramite convenzioni trilaterali tra l'Unione, i livelli nazionali e quelli locali. Ciò appare

necessario alla luce delle carenze attualmente riscontrabili nell'attuazione del principio del partenariato;

- il chiarimento della posizione degli enti regionali/locali e delle organizzazioni che li rappresentano nell'ambito delle anzidette convenzioni. Occorre inoltre garantire che alle regioni venga riconosciuta pari dignità di partner. Ciò appare particolarmente importante alla luce del crescente peso assunto dalle regioni nell'attuazione delle politiche comunitarie, come pure della competenza che esse hanno in materia di sviluppo regionale;
- una sensibile semplificazione gestionale e il miglioramento dell'efficienza nell'organizzazione delle procedure.

Il livello regionale/locale deve essere coinvolto più che in passato, in particolare se si intende concentrare maggiormente a livello regionale l'attuazione dei programmi. Una priorità europea va qui vista certamente nella fissazione degli indirizzi strategici e nell'impegno volto a garantire la coerenza tra la strategia dei programmi e la politica di coesione.

Tutti gli altri compiti prioritari vanno affrontati dal livello regionale, d'intesa tra le istanze nazionali, quelle locali e i partner sociali.

III.4 Competenza quadro dell'Unione europea

La Costituzione europea ha ampiamente chiarito la distribuzione delle competenze tra il livello europeo e quello nazionale. Non solo in passato, ma anche oggi la Commissione europea avoca a sé determinati compiti, affermando che per le forti differenze esistenti nei singoli Stati membri è indispensabile creare a livello europeo condizioni quadro che rendano possibile una certa armonizzazione. Finché si rimane effettivamente ad un intervento generale, non c'è nulla da eccepire. L'esperienza insegna tuttavia che a queste condizioni quadro vengono spesso associati piccoli interventi di sostegno o regolamentazioni per misure di coordinamento o armonizzazione. Non è qui rilevante tanto l'entità delle risorse finanziarie, quanto il contenuto delle norme che regolamentano l'impiego di queste risorse ed indicano gli obiettivi. Queste infatti stabiliscono i contenuti e le procedure e fissano gli ambiti politici così in dettaglio da rappresentare un'ingerenza costante nelle competenze del livello nazionale/regionale (si veda

ad esempio la discussione in materia di assetto territoriale, reti transeuropee, cultura, istruzione eccetera).

III.5 Cooperazione transfrontaliera

Al di là del notevole plusvalore addizionale della cooperazione transfrontaliera (contributo all'integrazione europea, superamento degli svantaggi tuttora prodotti dai confini), appena adesso agli attuali confini interni e ancora più in là a quelli esterni cominciano a svilupparsi i presupposti (infrastruttura, strutture effettivamente transfrontaliere, strumenti giuridici per una cooperazione decentralizzata), che consentiranno di sfruttare appieno al di qua e al di là dei confini i potenziali di crescita economica, ma anche le opportunità offerte dall'ambiente, dall'innovazione, dal turismo, dalla cooperazione tra le strutture sociali.

Le aree di confine, che nell'Unione allargata rappresenteranno il 42 % della superficie e il 35 % della popolazione, assumono quindi grande rilevanza se si intende rafforzare nel loro complesso i futuri potenziali di crescita dell'Unione.

A ciò si aggiunge il fatto che finora con le ridotte risorse complessive di INTERREG (5 miliardi corrispondono all'incirca all'entità delle risorse comunitarie stanziare per il solo programma nazionale per il mercato del lavoro spagnolo - Obiettivo 1, solo per la Spagna) si è riusciti a centrare in maniera esemplare l'importante obiettivo europeo della cooperazione e dell'integrazione, raggiungendo direttamente la popolazione come mai si era fatto prima.

Forti di un'esperienza ventennale in materia di cooperazione transfrontaliera e del coinvolgimento in quasi tutti i programmi INTERREG-A e PHARE-CBC dal 1990, sottolineiamo quindi:

- la necessità di uno strumento giuridico per la cooperazione transfrontaliera decentralizzata,
- la necessità di mantenere nel 3° Rapporto di coesione la priorità della „Cooperazione, compresa quella transfrontaliera, nell'intero territorio dell'Unione“,
- la necessità di migliorare ulteriormente sul piano qualitativo INTERREG A a partire dal 2006, grazie ad una definizione dei seguenti importanti elementi in una prossima comunicazione autonoma INTERREG:
 - ❖ Cos'è un programma transfrontaliero?
 - ❖ Cos'è una struttura transfrontaliera decentralizzata (quindi non un Ministero o un'altra struttura nazionale)?

- ❖ Cos'è un conto comune (nel quale confluiscono tutte le risorse comunitarie e tutti i cofinanziamenti nazionali e regionali, e che non può in seguito venir nuovamente ripartito a livello nazionale)?
 - ❖ Cos'è un progetto comune effettivamente transfrontaliero (partecipazione di partner di ambo i lati del confine sul piano dei contenuti, dell'organizzazione, del personale e del finanziamento)?
- la necessità di garantire inoltre:
- ❖ una comunicazione autonoma a livello INTERREG che consenta di superare gli svantaggi dell'attuale subordinazione al regolamento dei fondi strutturali,
 - ❖ la natura europea dei programmi INTERREG, che non vanno considerati parte di programmi mainstream nazionali (il che rappresenterebbe un pericolo per gli obiettivi di INTERREG),
 - ❖ l'assegnazione delle risorse comunitarie nuovamente per confine, e se possibile per programma,
 - ❖ un accordo vincolante dei partner INTERREG sulle competenze, la responsabilità, le delibere ecc., da prodursi assieme alla presentazione del programma e alla definizione di cui sopra sulle iniziative finanziabili congiuntamente e sui costi nell'ambito del rispettivo programma.