

# **LE IMPLICAZIONI DELLA RIFORMA DELLA POLITICA DI COESIONE COMUNITARIA PER UN'AREA ATTUALMENTE IN OBIETTIVO 2**

Rapporto CERPEM per EUROIMPRESA

*a cura di*

Gianfranco Viesti e Francesco Prota

*BOZZA*

30 Aprile 2005

## 1. Introduzione, al 30 aprile 2005

Il 14 luglio 2004 la Commissione Europea ha presentato cinque nuove proposte di regolamento riguardanti la riforma della politica di coesione per il periodo di programmazione 2007-2013.

La presentazione delle bozze ha avviato formalmente il negoziato sui futuri regolamenti dei Fondi Strutturali, in un quadro ancora caratterizzato da profonde divergenze fra gli Stati membri, sia sugli aspetti finanziari che sui contenuti<sup>1</sup>. Volendo schematizzare, un po' sommariamente, si può dire che vi sono due posizioni contrapposte: una a favore di una forte politica di coesione anche all'interno di un'Europa più grande (è questa, ad esempio, la posizione dell'Italia, ma anche di altri paesi, oltre che delle istituzioni comunitarie) e l'altra favorevole ad una drastica riforma delle politiche strutturali e ad un superamento della loro dimensione regionale (fra i fautori di questa posizione vi sono la Gran Bretagna, la Svezia e l'Olanda)<sup>2</sup>.

Il semestre olandese si è concluso lasciando all'attuale Presidenza lussemburghese (gennaio-giugno 2005) una situazione in cui è ancora molto difficile distinguere aree di solido consenso tra gli Stati membri in riferimento alla bozza del futuro regolamento generale sui Fondi Strutturali. Da una parte, infatti, permangono i dubbi circa l'entità della dotazione finanziaria della politica di coesione a seguito dello stato del negoziato sulle Prospettive Finanziarie dell'Unione. Si tratta di una questione dalle implicazioni fondamentali anche per quanto riguarda l'architettura della futura politica di coesione. Dall'altra, importanti paesi, come la Germania, mostrano fondamentali riserve sul merito delle principali innovazioni proposte dalla Commissione e, in particolare, relativamente all'impianto strategico. In aggiunta, anche gli interventi al di fuori dell'obiettivo "Convergenza" sono ancora messi in discussione, soprattutto dai sostenitori di un'impostazione altamente concentrata nelle regioni e nei paesi più poveri dell'Unione allargata<sup>3</sup>.

Difficile, allo stato, prevedere quando la trattativa avrà termine con un completo accordo fra i partners comunitari.

## 2. Le proposte di Regolamento

Le proposte di Regolamento presentate dalla Commissione accolgono le idee per una nuova architettura della politica di coesione in un'Unione ampliata, contenute nel Terzo Rapporto sulla Coesione Economica e Sociale del febbraio 2004<sup>4</sup>. Per usare le parole del Commissario per la politica regionale Jacques Barrot "[in] this new package, the Commission has remained faithful to the basic principles for reform of cohesion policy that it put on the table last

---

<sup>1</sup> Il negoziato sulle politiche di coesione post 2006 si incrocia con il confronto sulle Prospettive finanziarie 2007-2013. I negoziati sono attualmente in corso sotto la Presidenza lussemburghese, che si sta adoperando per cercare di raggiungere un accordo politico sulle Prospettive finanziarie entro giugno 2005. Per venire ad un accordo entro quella data sarebbe molto importante, giacché permetterebbe di avviare per tempo, e in un quadro di risorse certo, la futura programmazione delle principali politiche comunitarie. Ricordiamo che in caso di mancato accordo soltanto le spese agricole e quelle amministrative potrebbero essere eseguite senza intoppi.

<sup>2</sup> Per un'ampia e dettagliata ricostruzione del dibattito sulla riforma della politica di coesione si veda Viesti G. e Prota F. (2003) "Le prospettive della politica di coesione comunitaria in un'Europa allargata", *Stato e Mercato*, n. 1; Viesti (2004) "La politica regionale e l'ampliamento dell'Unione" in Viesti G. e Prota F. *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.

<sup>3</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (2005), *Rapporto Annuale 2004*, Roma

<sup>4</sup> Commissione Europea (2004) *Terzo rapporto sulla coesione economica e sociale*, Lussemburgo.

February for more solidarity, more convergence and more competitiveness. [...] The new framework will allow for a policy that it is better targeted, more decentralised and more simple. It will help to produce greater efficiency, transparency and political accountability in European cohesion policy”.

Il pacchetto di regolamenti comprende un regolamento generale, che stabilisce una serie di norme comuni per tutti gli strumenti, e regolamenti specifici per il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione<sup>5</sup>. Inoltre, viene proposto un nuovo regolamento per fornire un quadro facoltativo agli Stati membri e alle regioni per la creazione di autorità preposte alla cooperazione transfrontaliera (GECT)<sup>6</sup>.

La nuova politica di coesione si focalizza su un numero limitato di priorità, che riflettono l’agenda di Lisbona e di Göteborg<sup>7</sup>. In altri termini, quello che si suggerisce è che la politica di coesione integri gli obiettivi di Lisbona e di Göteborg e diventi uno strumento essenziale della loro realizzazione attraverso i programmi di sviluppo nazionali e regionali.

Questo è un primo punto rilevante delle proposte della Commissione, perché evidenzia il legame tra crescita e coesione, superando l’idea che possa esistere un *trade-off* fra le due. La Commissione sostiene che, riducendo le disuguaglianze, la politica di coesione contribuisca a fare in modo che tutte le regioni e tutti i gruppi sociali possano partecipare allo sviluppo economico globale dell’Unione; rafforzare la competitività regionale, attraverso investimenti ben mirati in tutta l’Unione, e fornire opportunità economiche, che aiutino le persone ad utilizzare le loro competenze, aumenterà il potenziale di crescita dell’economia europea nel suo complesso a beneficio di tutti.

In questa prospettiva, la Commissione propone un elenco limitato di temi chiave: l’innovazione e l’economia della conoscenza, l’ambiente e la prevenzione dei rischi, l’accessibilità e i servizi di interesse economico generale. Per i programmi relativi all’occupazione, l’accento è posto sull’attuazione di riforme coerenti con gli orientamenti e le raccomandazioni della Strategia europea per l’occupazione.

Nelle proposte di Regolamento si delinea una struttura organizzata sulla base di tre obiettivi: (i) convergenza; (ii) competitività regionale e occupazione; (iii) cooperazione territoriale.

---

<sup>5</sup> Il ruolo del FESR consiste nel promuovere gli investimenti e contribuire a ridurre gli squilibri regionali nell’Unione Europea. Le priorità in materia di finanziamenti comprendono la ricerca, l’innovazione, le questioni ambientali e la prevenzione dei rischi. Le infrastrutture conservano un ruolo importante, sopra tutto nelle regioni in ritardo di sviluppo. Il FSE fornisce sostegno alle politiche e alle priorità riguardanti la promozione e il miglioramento dell’occupazione, il miglioramento della qualità e della produttività sul lavoro e la promozione dell’integrazione sociale e della coesione. Il Fondo sociale europeo viene attuato in linea con gli orientamenti e le raccomandazioni formulati nell’ambito della Strategia europea per l’occupazione. Il Fondo di coesione contribuisce agli interventi nel settore dell’ambiente e delle reti transeuropee. Esso è destinato agli Stati membri con un reddito nazionale lordo inferiore al 90% della media comunitaria. In base alle attuali statistiche, il Fondo si applicherebbe ai 10 nuovi Stati membri oltre che alla Grecia e al Portogallo.

<sup>6</sup> Proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo e il Fondo di coesione, 14 luglio 2004, COM(2004) 492 def.; Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale, 14 luglio 2004, COM(2004) 495 def.; Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo, 14 luglio 2004, COM(2004) 493 def.; Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce il Fondo di coesione, 14 luglio 2004, COM(2004) 494 def.; Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all’istituzione di un Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT), 14 luglio 2004, COM(2004) 496 def..

<sup>7</sup> Nel marzo 2000, i capi di Stato e di governo dell’Unione, riuniti a Lisbona, hanno definito una strategia concepita per fare dell’Europa un’economia fondata sulla conoscenza, la più competitiva e la più dinamica del mondo. Nel Consiglio di Göteborg del giugno 2001, la strategia di Lisbona è stata allargata, ponendo un nuovo accento sulla protezione dell’ambiente e sulla realizzazione di un modello di sviluppo più sostenibile. Nel corso del Consiglio europeo del 22 e 23 marzo 2005 è stata approvata, su proposta dalla Commissione, una revisione della strategia di Lisbona. Si tratta di una profonda modifica della strategia originaria, dovuta agli insoddisfacenti risultati ottenuti finora. Per maggiori dettagli si veda il sito [http://europa.eu.int/growthandjobs/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/growthandjobs/index_en.htm).

L'Obiettivo "Convergenza" riguarda gli Stati membri e le regioni meno sviluppate, che, conformemente al Trattato, rappresentano la prima priorità della politica di coesione comunitaria. Forti le somiglianze con l'attuale Obiettivo 1. Questo obiettivo riguarderà la regioni che hanno un PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria. La Commissione propone che sia accordato, per questa priorità, un aiuto temporaneo alle regioni il cui PIL pro capite sarebbe stato inferiore al 75% della media comunitaria calcolato per l'Unione a Quindici ("effetto statistico" dell'allargamento)<sup>8</sup>.

Se gli interventi negli Stati membri e nelle regioni meno sviluppate rimangono la prima priorità della politica di coesione, la Commissione riconosce che vi sono anche sfide importanti che riguardano tutti gli Stati membri dell'Unione, quali la ristrutturazione e i rapidi cambiamenti economici e sociali, la globalizzazione degli scambi, il passaggio ad una economia e ad una società fondate sulla conoscenza, l'invecchiamento della popolazione, l'aumento dell'immigrazione, la mancanza di manodopera nei settori chiave e i problemi relativi all'inclusione sociale.

Tutte le regioni non coperte dall'Obiettivo "Convergenza" saranno eleggibili per l'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione"<sup>9</sup>. Per queste zone la Commissione propone un approccio duplice: da una parte, attraverso programmi regionali, si dovrebbe puntare a rafforzarne la competitività e l'attrattività, anticipando e promuovendo il cambiamento economico; dall'altra, si dovrebbe aiutare la popolazione ad anticipare e ad adattarsi ai cambiamenti economici, in linea con le priorità politiche della Strategia europea per l'occupazione.

All'interno di questo Obiettivo, la Commissione raccomanda di tenere particolarmente in conto, nell'allocazione delle risorse nel quadro dei programmi regionali, criteri territoriali, che riflettano lo svantaggio relativo delle regioni sfavorite dal punto di vista geografico. Basandosi sui risultati dell'iniziativa URBAN, la Commissione intende anche ampliare lo spazio riservato ai problemi urbani, integrando nei programmi regionali le azioni di questo settore.

La Commissione propone, poi, di creare un nuovo Obiettivo ("Cooperazione territoriale europea") volto a perseguire l'integrazione armoniosa ed equilibrata del territorio dell'Unione sostenendo la cooperazione tra le sue diverse componenti su temi di importanza comunitaria a livello transfrontaliero, transnazionale e interregionale. L'azione si concentrerà su programmi integrati gestiti da un'unica autorità nel perseguimento delle priorità comunitarie chiave connesse alle agende di Lisbona e di Göteborg. Potranno essere ammesse alla cooperazione transfrontaliera tutte le regioni, situate lungo le frontiere terrestri interne, alcune frontiere terrestri esterne, come pure lungo alcune frontiere marittime vicine. Lo scopo sarà quello di promuovere soluzioni comuni a problemi comuni tra autorità vicine, quali lo sviluppo urbano, rurale e costiero e lo sviluppo dei rapporti economici e la messa in rete delle piccole e medie imprese.

---

<sup>8</sup> Sulla base degli ultimi dati disponibili questa situazione interessa 18 regioni europee per una popolazione totale di circa 20 milioni di abitanti. È da sottolineare che a queste regioni saranno destinate risorse superiori a quelle indirizzate alle regioni attualmente in "phasing out". Questa scelta è motivata dalla Commissione con ragioni di equità, in quanto queste sono aree che non hanno completato il loro processo di *catching up* e che presentano ancora carenze strutturali.

<sup>9</sup> Nella definizione di questo obiettivo, così come, indirettamente, nell'enfasi posta nel sottolineare l'importanza della coerenza fra la politica di coesione e le agende di Lisbona e di Göteborg, è evidente l'influenza del Rapporto Sapir, che pone in cima alla lista degli obiettivi l'incremento della competitività (Sapir A. *et al.* (2003) *An agenda for a growing Europe - Making the EU economic system deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, Brussels). Le proposte più radicali contenute nel Rapporto Sapir non sono, però, opportunamente, state fatte proprie dalla Commissione.

Un ampio spazio nelle proposte della Commissione è dedicato a ridefinire l'architettura degli strumenti di programmazione. La Commissione intende mantenere i principi chiave della politica di coesione, cioè la programmazione, il partenariato, il co-finanziamento e la valutazione, tuttavia, propone di migliorare l'efficacia di questa politica grazie ad un numero di riforme destinate (i) ad incoraggiare un approccio più strategico della programmazione; (ii) ad introdurre un maggiore decentramento delle responsabilità ai partners presenti sul terreno negli Stati membri, nelle regioni e a livello di autorità locali; (iii) a migliorare l'efficacia e la qualità dei programmi cofinanziati grazie ad un partenariato rafforzato e più trasparente, come pure grazie a meccanismi di sorveglianza chiari e più rigorosi e (iv) a semplificare il sistema di gestione introducendo una maggiore differenziazione e proporzionalità, assicurando al contempo una buona gestione finanziaria.

Per un approccio più strategico della programmazione dei Fondi Strutturali, la Commissione propone che il Consiglio adotti all'inizio del periodo di programmazione, previo parere del Parlamento e su proposta della Commissione, un documento strategico generale sulla politica di coesione nel quale si definiscano in modo chiaro le priorità per gli Stati membri e le regioni. Tale documento dovrebbe garantire la coerenza della politica di coesione con gli obiettivi di Lisbona e Göteborg, con i grandi orientamenti della politica economica e la Strategia Europea per l'Occupazione. I progressi compiuti dagli Stati membri rispetto a tali priorità strategiche e i risultati ottenuti dovranno essere verificati ogni anno attraverso una relazione della Commissione che riassume i rapporti annuali presentati dagli Stati membri. Il Consiglio, previo parere del Parlamento, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, formulerà le proprie conclusioni sulla relazione della Commissione.

Sul piano della programmazione, la Commissione propone una semplificazione del procedimento. Sulla base del documento strategico del Consiglio, ogni Stato membro dovrà negoziare con la Commissione l'approvazione di un documento quadro (Quadro di riferimento strategico nazionale) che contenga la strategia di sviluppo e costituisca la base dei programmi tematici nazionali e dei programmi regionali. Nella visione della Commissione, tale documento quadro si differenzia dal Quadro Comunitario di Sostegno, attualmente previsto per le regioni Obiettivo 1, in quanto non costituisce uno strumento di gestione dei Fondi. Sul piano operativo, la Commissione approverà per ciascuno Stato membro i programmi nazionali e regionali che conterranno una programmazione di massima e per priorità, evidenziando solo le operazioni di dimensioni più significative. La proposta di regolamento non prevede, dunque, l'approvazione della programmazione dettagliata, attualmente contenuta nei Complementi di programmazione, né la gestione dei Fondi attraverso le cosiddette misure.

Un'ulteriore semplificazione riguarda i Fondi il cui numero è ridotto da sei a tre. Inoltre, ciascun programma sarà finanziato da un solo fondo. Numerose le novità contenute nelle proposte di Regolamento presentate dalla Commissione rispetto all'attuale periodo di programmazione.

La prima riguarda la nuova concezione della politica di coesione, per cui tale politica interessa tutte le regioni dell'Unione e non solo quelle caratterizzate dalle più evidenti disparità di carattere economico e sociale. Tale concezione si traduce nell'obiettivo “Competitività regionale e occupazione”, per il quale la Commissione propone un duplice approccio:

- ✓ programmi regionali finanziati dal FESR per assistere le regioni nel prevedere e promuovere il cambiamento economico nelle aree industriali, urbane e rurali, rafforzando la loro competitività e capacità di attrazione, tenendo conto delle disparità economiche, sociali e territoriali esistenti;

- ✓ programmi nazionali finanziati dal FSE per favorire l'introduzione e l'attuazione di riforme strutturali del mercato del lavoro e rafforzare l'inclusione sociale in linea con le priorità della Strategia Europea per l'Occupazione.

Per questo obiettivo saranno eleggibili tutte le regioni non coperte dall'Obiettivo "Convergenza"<sup>10</sup>.

La copertura territoriale del nuovo obiettivo "Competitività regionale e occupazione" riguarda, dunque, due gruppi distinti di regioni:

- ✓ quelle attualmente nell'Obiettivo 1 che non rispondono ai criteri per la priorità della convergenza anche senza l'effetto statistico (si tratta del 3,8% della popolazione dell'Unione Europea, pari a circa 17 milioni di persone);
- ✓ tutte le altre che non sono coperte né dai programmi di convergenza, né dal "*phasing in*".

L'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" presenta alcune importanti novità rispetto all'attuale Obiettivo 2:

- ✓ ha una copertura geografica "residuale" rispetto all'obiettivo "Convergenza", e non prevede, quindi, più una zonizzazione;
- ✓ le aree beneficiarie non sono più a livello di NUTS III, ma di NUTS II e NUTS I;
- ✓ assimila i contenuti dell'Obiettivo 3 del precedente Regolamento 1260/99;
- ✓ analogamente all'obiettivo "Convergenza" riprende esplicitamente le strategie di sviluppo di Lisbona elencandone i campi di applicazione;
- ✓ prevede una particolare attenzione alle peculiarità territoriali.

Strettamente legato alla nuova concezione della politica strutturale è il secondo elemento di novità: l'enfasi sull'integrazione fra la politica di coesione e gli obiettivi di Lisbona e di Göteborg.

Come recentemente affermato da Danuta Hübner, Commissario per la politica regionale, fra la politica regionale comunitaria e l'agenda di Lisbona vi è un chiaro legame: i Fondi Strutturali rappresentano lo strumento più importante a disposizione dell'Unione Europea per promuovere investimenti diretti a favorire la crescita. La politica di coesione, attraverso investimenti in capitale umano e fisico, mira ad aumentare il potenziale di crescita di lungo periodo delle regioni più deboli e, attraverso questo, a migliorare la competitività dell'Unione nel suo complesso. La futura politica di coesione, così come disegnata nelle proposte della Commissione, deve essere vista come una parte integrante del processo di Lisbona. In particolare, la proposta di riferire la politica all'intero territorio dell'Unione rappresenta, per usare le parole del Commissario, la risposta al limitato successo, registrato finora, nella realizzazione degli obiettivi di Lisbona, sopra tutto nel campo della R&S e dell'innovazione e dell'accessibilità.

---

<sup>10</sup> L'articolo 6 della proposta di Regolamento generale recita: "1. Le regioni ammissibili al finanziamento dei Fondi strutturali nell'ambito dell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" sono quelle che non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 5, paragrafi 1 e 2. Nel presentare il quadro di riferimento strategico nazionale di cui all'articolo 25, ciascuno Stato membro interessato indica le regioni NUTS I e NUTS II per le quali presenterà un programma per il finanziamento del FESR; 2. Le regioni di livello NUTS II totalmente coperte dall'obiettivo 1 nel 2006 ai sensi del regolamento (CE) n. 1260/1999 e che non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 5, paragrafi 1 e 2, possono beneficiare di un finanziamento specifico e transitorio dei Fondi strutturali. [...]".

Occupazione, produttività e crescita sono gli obiettivi di Lisbona e di Göteborg; coesione sociale, economica e territoriale e competitività sono gli obiettivi della politica di coesione. I legami e le sovrapposizioni fra gli obiettivi e gli strumenti delle due strategie sono evidenti e vanno in entrambe le direzioni. Da una parte, le riforme previste a Lisbona contribuiscono a rendere la politica di coesione più efficace, sia attraverso una migliore regolamentazione (riduzione e ridefinizione degli aiuti di Stato, semplificazione delle regole, legislazione sulla migrazione, regole per la R&S, etc.) e politiche di investimento (concentrazione delle risorse previste all'interno del capitolo di bilancio 1a *Competitività per la crescita e l'occupazione*, Settimo programma quadro, etc.), a livello comunitario, che attraverso politiche nazionali. Dall'altra, la politica di coesione può contribuire fortemente alla produttività, all'occupazione e alla crescita dell'intera Europa attraverso i meccanismi di cui già si è detto.

La bozza di Regolamento generale prevede una nuova architettura degli strumenti di programmazione basata su tre elementi fondamentali:

- ✓ gli Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione;
- ✓ il Quadro di riferimento strategico nazionale (QRSN);
- ✓ i Programmi operativi<sup>11</sup>.

Come chiarito dalla Commissione, le guidelines comunitarie hanno carattere politico-strategico e non hanno una natura prescrittiva. Dovrebbero assumere la forma di un documento sintetico articolato su di un numero limitato di obiettivi e tenere conto dell'assetto istituzionale di ciascuno Stato membro.

Il Quadro di riferimento strategico nazionale (artt. 25 e 26) è il documento nel quale sono individuate e definite le priorità nazionali; esso garantisce la coerenza dell'aiuto strutturale della Comunità con gli orientamenti strategici comunitari e identifica il collegamento delle priorità comunitarie con quelle nazionali e regionali nonché col piano nazionale per l'occupazione. Il QRSN costituisce uno strumento di riferimento per preparare la programmazione dei Fondi e costituisce la base dei Programmi operativi nazionali e regionali. Esso si compone di due sezioni: una strategica ed una operativa.

I Programmi operativi (art. 31 e seguenti) sono i documenti, presentati dagli Stati membri, in cui si fissa una strategia di sviluppo secondo una serie coerente di priorità. Essi sono definiti soltanto a livello aggregato o delle priorità, mettendo in evidenza le operazioni principali. L'indicazione di ulteriori dettagli, corrispondente all'attuale "Complemento di programmazione", viene abbandonata, così come la gestione sulla base di misure.

Nelle proposte della Commissione vi sono una serie di significativi cambiamenti nel modo in cui la politica di coesione è attuata.

---

<sup>11</sup> L'art. 23 della proposta di Regolamento generale recita: "Il Consiglio stabilisce a livello comunitario orientamenti strategici in materia di coesione economica, sociale e territoriale, definendo un contesto per l'intervento dei Fondi. Per ciascuno degli obiettivi dei Fondi, tali orientamenti applicano in particolare le priorità comunitarie al fine di promuovere uno sviluppo equilibrato, armonioso e sostenibile. Gli orientamenti vengono stabiliti tenendo conto della strategia politica economica a medio termine quale contenuta negli Indirizzi di massima per le politiche economiche. Nel settore dell'occupazione e delle risorse umane, le priorità sono quelle della Strategia europea per l'occupazione, tenendo conto delle specificità regionali e locali".

Il partenariato viene potenziato e ampliato<sup>12</sup>. Il rafforzamento del partenariato si lega ad un nuovo meccanismo d'intervento semplificato e decentralizzato per quanto concerne la gestione ed il controllo dei Fondi Strutturali. Il quadro normativo proposto prevede che il grado di intervento della Comunità nella gestione, nella valutazione e nel controllo dipenda - fra l'altro - dall'entità del suo contributo. Il progetto di Regolamento generale autorizza gli Stati membri ad applicare le proprie norme e le proprie strutture di gestione e di controllo quando il contributo nazionale prevale in misura significativa su quello comunitario<sup>13</sup>.

Il principio di addizionalità – in base al quale le risorse comunitarie dovrebbero integrare piuttosto che sostituire quelle nazionali – è destinato a rimanere un principio chiave della politica di coesione. Tuttavia, in linea col principio di proporzionalità, spetterà agli Stati membri garantirne l'applicazione nell'ambito dei programmi “Competitività regionale e occupazione” e “Cooperazione territoriale europea”. La Commissione verificherà la sua applicazione solo nell'ambito dell'obiettivo “Convergenza”.

In materia di gestione finanziaria, due aspetti importanti vengono introdotti al fine di semplificare il sistema: (i) il passaggio dall'attuale sistema di programmazione pluri-fondo ad uno mono-fondo<sup>14</sup>; (ii) l'effettuazione dei pagamenti a livello delle priorità e non più, come avviene attualmente, a livello delle misure. Inoltre, il contributo comunitario verrà calcolato solo sulla base della spesa pubblica.

Come detto in precedenza, un'altra novità importante relativamente all'obiettivo “Competitività regionale e occupazione” è l'abbandono della ripartizione delle risorse per microzone (come nel quadro dell'attuale Obiettivo 2), a favore, invece, dell'elaborazione di una strategia applicabile all'insieme di una regione.

Nel prossimo periodo di programmazione non sono previste le Iniziative comunitarie, così come le azioni innovative<sup>15</sup>; URBAN e EQUAL sono integrati nelle priorità dei programmi operativi nazionali o regionali.

### **3. Le implicazioni delle proposte della Commissione europea per una area attualmente rientrante nell'Obiettivo 2**

---

<sup>12</sup> L'art. 10 della proposta di Regolamento generale recita: “[...] Lo Stato membro, conformemente alle norme e alle prassi nazionali vigenti, organizza un partenariato con le autorità e gli organismi da esso designati, in particolare: a) le autorità regionali, locali, urbane e le altre autorità pubbliche competenti; b) le parti economiche e sociali; c) ogni altro organismo appropriato che rappresenti la società civile, i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi responsabili della promozione della parità tra uomini e donne. Ciascuno Stato membro designa i partner più rappresentativi a livello nazionale, regionale e locale, nel settore socioeconomico o in altri settori (in appresso: “i partner”). Lo Stato membro garantisce l'ampia ed efficace partecipazione di tutti gli organismi appropriati, conformemente alle norme e alle prassi nazionali, tenendo conto della necessità di promuovere la parità tra uomini e donne e lo sviluppo sostenibile, tramite l'integrazione di requisiti in materia di tutela e miglioramento ambientale. 2. Il partenariato è condotto nel pieno rispetto delle norme istituzionali, giuridiche e finanziarie di ciascuna categoria di partner. Il partenariato include la preparazione e la sorveglianza del quadro di riferimento strategico nazionale nonché la preparazione, l'attuazione, la sorveglianza e la valutazione dei programmi operativi. Gli Stati membri coinvolgono ciascuno dei partner appropriati, in particolare le regioni, nelle varie fasi della programmazione, nel rispetto delle scadenze fissate per ciascuna fase. [...]”.

<sup>13</sup> Questa opzione si applica esclusivamente quando la Commissione abbia ricevuto garanzie circa l'affidabilità dei sistemi di gestione e di controllo nazionali.

<sup>14</sup> Il principio “un Fondo per programma” è abbinato alla possibilità di finanziare, in misura complementare ed entro un limite del 5% di ciascuna priorità di un programma operativo, misure che rientrano nel campo di intervento dell'altro Fondo, a condizione che tali misure siano necessarie al corretto svolgimento dell'operazione e ad essa direttamente legate (art. 33 della proposta di Regolamento generale). All'interno dell'obiettivo “Competitività regionale e occupazione”, i programmi regionali per la competitività saranno finanziati dal FESR, i programmi nazionali per l'occupazione dal FSE.

<sup>15</sup> Ricordiamo che nel periodo di programmazione 2000 - 2006 le Iniziative comunitarie attivate sono quattro: Interreg, URBAN II, Leader+, EQUAL.

Che riflessi avranno le novità contenute nelle proposte di Regolamento della Commissione sulle aree attualmente rientranti nell'Obiettivo 2?

### ***3.1 Programmazione e priorità di intervento***

Innanzitutto, si modificano, anche se non radicalmente, le priorità di intervento. Di fatto l'integrazione fra la politica di coesione e gli obiettivi di Lisbona e di Göteborg si traduce nello scegliere azioni che si focalizzino su di un numero limitato di priorità, che riflettano appunto l'agenda di Lisbona e di Göteborg.

L'articolo 5 della proposta di Regolamento del Fondo europeo di sviluppo regionale stabilisce che, nell'ambito dell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione", il FESR si concentra sulle seguenti priorità:

1) innovazione ed economia della conoscenza, tramite un sostegno alla progettazione e attuazione di strategie regionali innovative che favoriscano lo sviluppo di sistemi regionali di innovazione efficaci, in particolare:

a) rafforzamento delle capacità regionali di ricerca e sviluppo tecnologico (R&ST) e innovazione direttamente legate agli obiettivi regionali di sviluppo economico tramite il sostegno a centri di competenza industriali o tecnologici, la promozione del trasferimento di tecnologie nonché lo sviluppo della previsione tecnologica e della valutazione comparativa internazionale delle politiche volte a promuovere l'innovazione e il sostegno alla collaborazione tra le imprese e alle politiche congiunte in materia di R&ST e innovazione;

b) stimolo all'innovazione nelle PMI tramite la promozione di reti di cooperazione tra università e imprese, il sostegno alle reti e ai cluster di PMI, un migliore accesso di queste ultime ai servizi avanzati di sostegno alle imprese e il sostegno all'integrazione di tecnologie più pulite e innovative nelle PMI;

c) promozione dell'imprenditorialità, tramite aiuti per lo sfruttamento economico delle nuove idee e incentivi alla creazione di nuove aziende da parte delle università e delle aziende esistenti;

d) creazione di nuovi strumenti finanziari e servizi di incubazione che facilitino la creazione o l'espansione di aziende ad alto contenuto di conoscenza;

2) ambiente e prevenzione dei rischi, in particolare:

a) incentivi agli investimenti per la riabilitazione di spazi e terreni contaminati e promozione dello sviluppo di infrastrutture connesse alla biodiversità e alla rete Natura 2000 che contribuiscano allo sviluppo economico sostenibile e alla diversificazione delle zone rurali;

b) promozione dell'efficienza energetica e della produzione di energie rinnovabili;

c) promozione di trasporti pubblici urbani puliti;

d) elaborazione di piani e misure volti a prevenire e gestire i rischi naturali e tecnologici;

3) accesso, al di fuori dei grandi centri urbani, ai servizi di trasporto e telecomunicazioni di interesse economico generale, in particolare:

a) potenziamento delle reti secondarie, migliorando i collegamenti con le reti transeuropee di trasporto, con gli snodi ferroviari, gli aeroporti e i porti regionali, o

con le piattaforme multimodali, mediante la creazione di collegamenti radiali con le principali linee ferroviarie e una maggiore utilizzazione delle vie navigabili interne regionali e locali;

b) promozione dell'accesso alle TIC e della loro utilizzazione efficace da parte delle PMI, favorendo l'accesso alle reti, la creazione di punti di accesso pubblici a Internet, le attrezzature e lo sviluppo di servizi e applicazioni.

L'articolo 3 della proposta di Regolamento del Fondo sociale europeo stabilisce che, nell'ambito dell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione", il FSE sostiene azioni intese a conseguire le seguenti priorità:

a) accrescere l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese, promuovendo in particolare:

i) maggiori investimenti nelle risorse umane da parte delle imprese, in particolare le PMI, e dei lavoratori tramite l'elaborazione e l'applicazione di sistemi e strategie di formazione permanente che garantiscano un più agevole accesso alla formazione per i lavoratori meno qualificati e più anziani, la trasparenza delle qualifiche e delle competenze, la diffusione delle competenze in materia di gestione e di tecnologie della comunicazione e dell'informazione e la promozione dell'imprenditorialità e dell'innovazione;

ii) l'anticipazione e la gestione positiva dei cambiamenti economici, segnatamente tramite l'elaborazione e la diffusione di forme di organizzazione del lavoro innovative e più produttive, anche in rapporto alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, l'individuazione delle esigenze future in materia di occupazione e di competenze e la messa a punto di servizi specifici di occupazione, formazione e sostegno ai lavoratori nel contesto di ristrutturazioni aziendali o settoriali;

b) migliorare l'accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e per quelle inattive, prevenire la disoccupazione, prolungare la vita lavorativa e accrescere la partecipazione al mercato del lavoro delle donne e degli emigrati, promuovendo in particolare:

i) la modernizzazione e il potenziamento delle istituzioni del mercato del lavoro, segnatamente i servizi dell'impiego;

ii) l'attuazione di misure attive e preventive che consentano l'individuazione precoce delle esigenze e un sostegno personalizzato, la ricerca del lavoro e la mobilità, le attività lavorative autonome e la creazione di imprese;

iii) azioni specifiche intese ad accrescere la partecipazione sostenibile e il progresso delle donne nell'occupazione, a ridurre la segregazione tra i sessi sul mercato del lavoro, fra l'altro affrontando alla radice il problema dei differenziali retributivi di genere, e a riconciliare vita professionale e privata migliorando i servizi di assistenza all'infanzia e alle persone dipendenti;

iv) azioni specifiche intese a rafforzare l'integrazione sociale degli emigrati e ad aumentare la loro partecipazione al mondo del lavoro, tramite, fra l'altro, l'orientamento, la formazione linguistica e la convalida delle competenze acquisite all'estero;

c) potenziare l'integrazione sociale delle persone con difficoltà e combattere la discriminazione, promuovendo in particolare:

i) percorsi di integrazione al lavoro per le persone con difficoltà, gli emarginati sociali, i giovani che lasciano prematuramente la scuola, le minoranze e i disabili attraverso

misure di occupabilità, anche nel settore dell'economia sociale, misure di accompagnamento e relativi servizi di sostegno sociale e assistenza;

ii) la diversità sul posto di lavoro e la lotta alla discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro tramite iniziative di sensibilizzazione e il coinvolgimento delle comunità e delle imprese locali;

d) promuovere le riforme nei settori dell'occupazione e dell'integrazione incentivando segnatamente lo sviluppo di partenariati e patti tramite la creazione di reti di soggetti interessati a livello nazionale, regionale e locale.

Un altro elemento da considerare in sede di programmazione degli interventi è rappresentato dalle specificità territoriali (dimensione urbana, zone rurali, aree affette da svantaggi geografici o naturali)<sup>16</sup>. La Commissione prevede, da una parte, che gli Stati membri utilizzino anche criteri "territoriali" per ripartire le risorse nell'ambito dei programmi regionali all'interno dell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione", dall'altro, che le aree con svantaggi geografici permanenti beneficino di un aumento del contributo massimo comunitario<sup>17</sup>.

Il nuovo quadro di priorità definito dalle proposte della Commissione comporta la necessità di rivedere gli interventi previsti negli attuali DOCUP regionali, per capire quali potranno essere replicati integralmente, quali replicabili solo con modifiche (da ricondurre o all'interno delle priorità tematiche o nell'ambito delle specificità territoriali), quali dovranno essere abbandonati.

Confrontando le disposizioni contenute nell'articolo 5 della proposta di Regolamento del Fondo europeo di sviluppo regionale con quanto attualmente previsto nei DOCUP, si possono fare delle prime, provvisorie, supposizioni su quali interventi non saranno più finanziabili.

Sicuramente ci sarà una drastica riduzione degli interventi relativi alle infrastrutture: non dovrebbero più essere ammissibili una serie di interventi relativi alle infrastrutture per attività produttive e alle infrastrutture ambientali (infrastrutture per il ciclo rifiuti, infrastrutture per il ciclo delle acque, tutela e ripristino del paesaggio). Altri interventi saranno replicabili nell'ambito delle specificità territoriali individuate nella proposta di Regolamento del FESR: dimensione urbana (art. 8); zone rurali e zone dipendenti dalla pesca (art. 9); zone che presentano svantaggi naturali (art. 10).

Molti aiuti alle imprese saranno replicabili solo se orientati all'innovazione o se diretti allo sfruttamento economico di nuove idee o alla creazione o all'espansione di aziende ad alto

---

<sup>16</sup> È opportuno ricordare che il nuovo Trattato costituzionale dell'Unione amplia lo spettro di azione coperto dalla politica di coesione, dalla sfera economica e sociale, a quella della coesione territoriale (Conférence des Représentants des Gouvernements des Etats Membres (2004), *Version consolidée provisoire du traité établissant une Constitution pour l'Europe*, disponibile on-line all'indirizzo: [http://europa.eu.int/comm/press\\_room/presspacks/constit/consolidated%20version\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/press_room/presspacks/constit/consolidated%20version_fr.pdf)). Questo cambiamento dovrebbe giustificare un maggiore impegno dell'Unione nell'affrontare le problematiche legate agli handicaps geografici e, più in generale, nell'evitare che i processi di crescita si accompagnino all'accentuazione o all'apertura di divari territoriali. Bisogna, comunque, tener presente che fino al completamento del processo di ratifica in tutti gli Stati Membri dell'Unione, il testo del nuovo Trattato non può considerarsi in vigore e, quindi, i termini giuridici di riferimento per il negoziato in corso sulla futura politica di coesione rimangono quelli della versione attualmente vigente.

<sup>17</sup> Ai sensi dell'art. 52 della proposta di Regolamento generale, "la partecipazione del FESR per le priorità dei programmi operativi può essere aumentata di 5 punti percentuali nell'ambito dell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione", quando la priorità riguarda in particolare zone caratterizzate da svantaggi geografici o naturali, definite come segue: i) Stati membri insulari ammissibili al Fondo di coesione e altre isole, ad eccezione di quelle in cui è situata la capitale di uno Stato membro o che dispongono di un collegamento permanente con la terraferma; ii) zone di montagna, quali definite dalla legislazione nazionale dello Stato membro; iii) zone scarsamente (meno di 50 abitanti per km<sup>2</sup>) e molto scarsamente (meno di 8 abitanti per km<sup>2</sup>) popolate; iv) zone che costituivano frontiere esterne della Comunità al 30 aprile 2004 e che non lo sono più dopo tale data".

contenuto di conoscenza; altri nell'ambito delle specificità territoriali individuate. Discorso analogo per gli interventi di sostegno al sistema imprenditoriale.

Per una esatta comprensione di quali saranno gli interventi ancora ammissibili occorrerà scegliere alcuni nodi interpretativi relativi (i) all'eventuale applicazione in senso restrittivo o estensivo delle previsioni riguardanti le piccole e medie imprese; (ii) ad una definizione più chiara ed univoca di alcune espressioni contenute nell'articolo 5 (ad esempio, "aziende ad alto contenuto di conoscenza", "migliore accesso delle PMI ai servizi avanzati di sostegno alle imprese", etc.); (iii) alle tipologie di intervento nelle zone urbane, rurali e con handicaps naturali: chiarire se saranno quelle "ampie" permesse dagli articoli 8, 9 e 10 o se ci si dovrà attenere ai contenuti più restrittivi dell'art. 5; (iv) all'integrazione fra ambiti territoriali e ambiti tematici.

### **3.2 Governance e rapporto Stato-Regioni-territori**

In termini di *governance* la previsione di un nuovo documento, il Quadro di riferimento strategico nazionale, che interessa l'intero territorio nazionale, vale a dire sia le regioni rientranti nel futuro obiettivo "Convergenza" che quelle dell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione", rappresenta una novità importante rispetto al corrente periodo di programmazione. È, quindi, importante formulare una riflessione sul ruolo delle Regioni all'interno del nuovo processo decisionale tratteggiato dalle proposte della Commissione e capire come questo nuovo documento si inserirà in un assetto oramai consolidato dei rapporti tra i vari livelli istituzionali. Occorre ricordare che nell'attuale periodo di programmazione alle Regioni, per quanto attiene le aree Obiettivo 2, è assegnato un ruolo centrale, attraverso i DOCUP, sia a livello programmatico che operativo.

Nell'art. 26 della proposta di Regolamento generale si legge che: "Il quadro di riferimento strategico nazionale è preparato dallo Stato membro in base alla propria struttura istituzionale e in stretta cooperazione con i partner di cui all'articolo 10"; in più l'art. 25 recita: "[il] quadro di riferimento strategico nazionale [...] identifica il collegamento delle priorità comunitarie con quelle nazionali e regionali [...] nonché col piano nazionale per l'occupazione". Se ne deduce che le Regioni devono svolgere un ruolo di primo piano nella scrittura di questo documento strategico.

È questa la posizione dell'Italia, che giudica di grande rilievo l'elaborazione del Quadro di riferimento strategico nazionale, che dovrà avvenire salvaguardando alcuni aspetti cruciali<sup>18</sup>: il ruolo centrale delle Regioni nel nuovo processo strategico, nel quadro della collaborazione con gli enti locali e i partner economici e sociali, e nel rispetto della responsabilità dello Stato centrale nel promuovere il riequilibrio economico e sociale tra i territori, in piena coerenza con le recenti modifiche costituzionali e con l'esperienza maturata con la programmazione 2000-06; la convergenza tra politica regionale nazionale e politica regionale comunitaria, che perseguono obiettivi comuni e devono quindi essere oggetto di un coerente impegno programmatico settennale; l'enfasi sui profili strategici riguardanti le priorità di intervento, le scelte in grado di garantire la loro integrazione, l'assetto di governance più favorevole all'attuazione della politica; l'indicazione degli impegni cogenti, nella componente di carattere operativo del documento, che traducano gli indirizzi strategici in decisioni operative verificabili ad esempio in relazione all'allocazione delle risorse tra programmi, tra

---

<sup>18</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (2005), *Rapporto Annuale 2004*, Roma.

investimenti pubblici (materiali e immateriali) e trasferimenti alle imprese, ai criteri per l'attuazione di meccanismi di premialità.

La previsione di questo documento, dunque, concepita in quest'ottica non contrasterebbe con il principio di sussidiarietà e del partenariato, oltre che con l'esperienza maturata nell'attuale periodo di programmazione<sup>19</sup>.

Il QRSN può rappresentare un importante strumento di coordinamento fra la politica regionale nazionale e la politica regionale comunitaria e la sua preparazione può costituire l'occasione per accrescere l'interazione tra le politiche settoriali nazionali e le politiche regionali, in altre parole può divenire il quadro di indirizzo condiviso per tutte le politiche pubbliche. In questo contesto le amministrazioni regionali possono dare un contributo notevole sia a livello programmatico che operativo.

### 3.3 Gestione

Le modifiche introdotte in tema di gestione e controllo dei Fondi Strutturali garantiscono una semplificazione delle procedure ed una maggiore flessibilità, il che significa meno oneri per i soggetti coinvolti<sup>20</sup>. Il nuovo sistema di gestione, monitoraggio e controllo si basa su di una ripartizione più chiara delle responsabilità tra la Commissione e gli Stati membri (un'articolazione più chiara dei vari livelli di controllo). Non cambia, rispetto all'attuale periodo di programmazione, l'architettura essenziale del sistema. Le funzioni delle autorità che si occupano della gestione e del controllo dei Programmi operativi sono chiarite senza imporre significativi cambiamenti a quelle stesse funzioni, con l'eccezione dell'autorità di audit (art. 61 della proposta di Regolamento generale).

Per quanto attiene alla gestione, una semplificazione significativa è rappresentata dall'abbandono del Complemento di programma<sup>21</sup>, così come dalla scelta di effettuare i pagamenti a livello delle priorità e non a livello delle misure. Una misura che, invece, può suscitare qualche perplessità è il passaggio da un sistema pluri-fondo ad uno mono-fondo, in quanto potrebbe compromettere i benefici derivanti dagli sforzi verso una programmazione integrata e, quindi, portare ad una compartimentazione degli interventi.

L'introduzione del principio di proporzionalità, poi, comporterà una serie di semplificazioni, principalmente per le regioni rientranti nell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione": (i) in base all'art. 73 della proposta di Regolamento generale, i programmi il cui livello di cofinanziamento comunitario non supera il 33% della spesa pubblica destinata al programma operativo e per i quali l'importo dei Fondi non supera i 250 milioni di euro sono esentati da molteplici oneri in materia di controllo<sup>22</sup>; (ii) sempre in linea col principio di proporzionalità, la Commissione verificherà l'applicazione del principio di addizionalità solo nell'ambito dell'obiettivo "Convergenza", mentre spetterà agli Stati membri garantirne

---

<sup>19</sup> Sarà importante che il Quadro di riferimento strategico nazionale lasci sufficiente libertà d'azione ai Programmi operativi regionali nella determinazione degli specifici obiettivi e azioni da realizzare in ciascuna regione.

<sup>20</sup> Su questi aspetti si registra, da parte degli Stati membri, un generale apprezzamento per la proposte della Commissione.

<sup>21</sup> Il Complemento di programma è il documento di attuazione della strategia e degli assi prioritari dell'intervento, elaborato dallo Stato membro o dall'autorità di gestione, che contiene gli elementi dettagliati a livello di misure (si veda il Regolamento n. 1260/1999).

<sup>22</sup> Occorre dire che alcuni Stati membri propendono per un'ulteriore semplificazione ed estensione del principio di proporzionalità. In pratica, però, ciò significherebbe una riduzione delle funzioni di controllo della Commissione.

l'applicazione nell'ambito dei programmi "Competitività regionale e occupazione" e "Cooperazione territoriale europea"<sup>23</sup>.

### **3.4 Aspetti territoriali**

La copertura territoriale del nuovo obiettivo "Competitività regionale e occupazione" riguarda, come detto, due gruppi distinti di regioni: quelle attualmente nell'Obiettivo 1 che non rispondono ai criteri per la priorità della convergenza anche senza l'effetto statistico; tutte le altre regioni che non sono coperte né dai programmi di convergenza, né dal "phasing in".

Viene, dunque, abbandonata la ripartizione delle risorse per microzona (come nel quadro dell'attuale Obiettivo 2). Tale scelta implica la necessità di elaborare una strategia applicabile all'insieme di una regione, il che non significa non garantire più la concentrazione geografica delle risorse nelle aree maggiormente colpite, ma riconoscere che le prospettive di tali zone sono strettamente legate alla prosperità della regione nel suo insieme. Così come numerose regioni hanno riconosciuto, è necessario elaborare una strategia coerente applicabile all'intero territorio di una regione per poter soddisfare i bisogni delle zone più sfavorite situate al suo interno.

La Commissione propone, pertanto, di abbandonare l'attuale sistema di micro-regionalizzazione, consentendo l'adeguato equilibrio tra la concentrazione geografica e altre forme di concentrazione, da determinare al momento di redigere i programmi di competitività regionale in partenariato con la Commissione. Ciò non dovrà comportare alcuna diluizione del livello di sforzo nell'utilizzare le risorse finanziarie dell'Unione. Nell'ambito dell'obiettivo "Competitività regionale", ciascun programma operativo dovrà giustificare la propria concentrazione geografica, tematica e finanziaria.

### **3.5 Aspetti finanziari**

Per analizzare le implicazioni in termini di dotazione finanziaria per il nuovo obiettivo "Competitività regionale e occupazione" si deve partire dal documento presentato dalla Commissione, nel febbraio 2004, che contiene le proposte relative alle Prospettive finanziarie dell'Unione Europea per il periodo 2007 - 2013<sup>24</sup> e dai documenti successivi che precisano il contenuto di quelle proposte<sup>25</sup>.

Ricordiamo che tali Prospettive sono ancora in discussione e non è possibile prevedere, visti i forti contrasti e i possibili influssi di eventi esterni (referendum francese), l'esito finale. Va tenuto presente che una delle ipotesi possibili, anche se relativamente poco probabile, è la cancellazione di ogni intervento fuori dall'obiettivo "Convergenza".

Le proposte della Commissione relative alle Prospettive finanziarie prevedono che all'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" siano destinati circa 58 miliardi di euro (a prezzi 2004), il 17% del totale destinato alla politica di coesione.

---

<sup>23</sup> Alcuni Stati membri sottolineano che attribuire la verifica dell'addizionalità per le regioni dell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" agli Stati membri discriminerebbe i paesi più poveri.

<sup>24</sup> Commissione delle Comunità Europee, *Costruire il nostro avvenire comune. Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013*, COM(2004) 101.

<sup>25</sup> L'ultimo pacchetto di proposte dettagliate relative alle Prospettive finanziarie 2007-2013 è stato adottato dalla Commissione il 6 aprile 2005.

Di tale somma il 16,56% è destinato, come stabilisce l'art. 17 della proposta di Regolamento generale, alle regioni in “*phasing in*”, mentre l'83,44% è destinato al finanziamento delle aree che non rientrano né nell'obiettivo “Convergenza”, né nel regime transitorio del “*phasing in*” (circa 48,4 miliardi).

Per ciascuno dei due gruppi di regioni in cui si divide l'obiettivo “Competitività”, l'allocazione delle risorse avverrà secondo due regimi diversi.

Per la componente “*phasing in*” si dovrebbe applicare la formula di Berlino, verosimilmente in una formula modificata<sup>26</sup>. L'intensità di aiuto *pro capite* non potrà superare il 75% del livello di aiuto del 2006 (80% per le regioni scarsamente popolate); come conseguenza essa sarà differente fra le regioni eleggibili. Inoltre, la riduzione del supporto comunitario avverrà ad una velocità superiore a quella prevista per le regioni in “*phasing out*”<sup>27</sup>. Come calcolato dalla Commissione in alcune recenti elaborazioni, l'intensità di aiuto *pro capite* dovrebbe essere in media pari a 63 euro nell'arco del periodo 2007-2013.

La ripartizione delle risorse tra gli Stati membri per le aree dell'obiettivo “Competitività regionale e occupazione” avverrà “utilizzando come criteri di calcolo [...] la popolazione ammissibile, la prosperità regionale, il tasso di disoccupazione e la densità di popolazione” (art. 17). Non molto si sa sui criteri specifici; la Commissione dovrebbe essere intenzionata a suggerire i seguenti:

- √ popolazione totale;
- √ numero di persone disoccupate in regioni con un tasso di disoccupazione superiore alla media UE-25 a livello NUTS III;
- √ numero di posti di lavoro necessari per raggiungere un tasso di occupazione del 70%;
- √ numero di occupati con un basso livello di istruzione;
- √ densità di popolazione a livello NUTS II;
- √ PIL *pro capite* in standard di potere d'acquisto a livello NUTS II (PIL *pro capite* del gruppo = 100).

Per queste regioni l'intensità di aiuto *pro capite* dovrebbe essere in media pari a 23 euro nell'arco del periodo 2007-2013.

Nulla è possibile dire ancora, naturalmente, sui criteri che le Regioni potranno adottare per la ripartizione delle risorse al loro interno, fatti salvi i criteri generali ricordati in precedenza.

---

<sup>26</sup> Le varianti che dovrebbero essere introdotte riguardano: (i) la non applicazione del criterio della prosperità regionale; (ii) la modifica degli intervalli per l'applicazione del criterio della prosperità nazionale per tener conto dell'effetto statistico dovuto all'allargamento; (iii) la modifica dell'intensità dell'aiuto, nel 2011, per le regioni in “*phasing in*”, per tener conto dell'intensità d'aiuto media dell'obiettivo “Competitività regionale e occupazione”.

<sup>27</sup> Report to the European Council, *Financial Framework for 2007-2013: Analytical Report*, CADREFIN 11 - 10219/04, June 2004.

## Overview of the Financial Framework 2007-2013 proposal

(Commitments at 2004 prices)

<b><i>Competitiveness for growth and employment</i></b>				
Activity	Total 2007-2013 in billion €	Share in % of total	Share of this heading in %	Change 2006-2013 in %
Research	67.8*	6.6%	51.1%	166%
Transport and energy	20.7	2%	15.6%	367%
Education and training	12.0	1.2%	9.0%	268%
Social policy (Progress)	0.6	0.05%	0.4%	3%
Competitiveness & Innovation	3.7*	0.4%	2.8%	92%
Customs & FISCALIS	0.5*	0.1%	0.4%	32%
Growth and adjustment Fund	7.0	0.7%	5.3%	new
Other (incl. other actions, administration and margin)	20.4	2.0%	5.4%	131%
<b>Total</b>	<b>132.7</b>	<b>13.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>194%</b>
<b><i>Cohesion for growth and employment</i></b>				
Promoting convergence	264.0	25.8%	78.0%	40%
Regional competitiveness	57.9	5.7%	17.1%	6%
Territorial co-operation	14.3	1.4%	4.2%	14%
Other (incl. administration and margin)	2.5	0.2%	0.7%	63%
<b>Total</b>	<b>338.7</b>	<b>33.1%</b>	<b>100.0%</b>	<b>33%</b>
<b><i>Preservation and management of natural resources</i></b>				
Agriculture (CAP market measures and direct aids)	301.1	29.4%	74.4%	-3%
Rural development	88.8	8.7%	21.9%	25%
Protection of environment	2.1	0.2%	0.5%	37%
Fisheries Fund	7.6*	0.7%	1.9%	24%

Other (incl. other actions, administration and margin)	5.1	0.5%	1.3%	46%
<b>Total</b>	<b>404.7</b>	<b>39.5%</b>	<b>100.0%</b>	<b>3%</b>
<b><i>Citizenship, Freedom, Security and Justice</i></b>				
Freedom, Security and Justice	8.3*	0.8%	33.7%	228%
Health and Consumer	1.8*	0.2%	7.3%	187%
Culture, Youth, Media and Citizenship	2.5*	0.2%	9.9%	267%
Civil protection and Rapid Response Instrument	0.1*	0.01%	0.6%	123%
Solidarity Fund	6.2*	0.6%	25.2%	-13%
Other (incl. other actions, administration and margin)	5.8	0.6%	23.3%	127%
<b>Total</b>	<b>24.7</b>	<b>2.4%</b>	<b>100.0%</b>	<b>90%</b>
<b><i>EU as a global partner</i></b>				
Pre-accession	12.9	1.3%	14.0%	-18%
Neighbourhood policy	13.1	1.3%	14.3%	95%
Development Co-operation	39.0	3.8%	42.3%	261%
Stability	3.9	0.4%	4.3%	257%
Loan guarantee fund	1.2*	0.1%	1.4%	-13%
Other (incl. other actions, administration and margin)	25.3	2.1%	23.8%	70%
<b>Total</b>	<b>95.4</b>	<b>9.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>40%</b>
Other (incl. other EU-institutions, pensions, European schools)	<b>28.7</b>			
<b>TOTAL</b>	<b>1 025</b>			

\* Proposals April 6, 2005

**Fonte: Commissione europea**