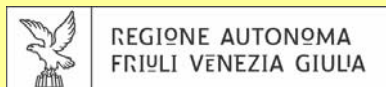




FEDERAZIONE REGIONALE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA
PIAZZA XX SETTEMBRE, 2 – 33100 UDINE
TEL. 0432/508605 FAX 0432/507213
e-mail: aiccre@anci.fvg.it siti WEB: www.aiccre.it – www.anci.fvg.it sezione aiccre
Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni, Province e Regioni d'Europa

con il sostegno della



e della



In collaborazione con il Liceo classico Jacopo STELLINI – Udine



Celebrazione della Giornata d'Europa
venerdì 9 maggio 2008 – ore 10,45

CONVEGNO: L'Euroregione nell'allargamento dell'Unione Europea

Relazione - prof. Angelo VISCOVICH – docente

La politica di coesione e la politica regionale nell'Europa allargata.

La politica di coesione e la politica regionale nell'Europa allargata

Introduzione

Con il Trattato di Maastricht la coesione economica e sociale è diventata uno degli obiettivi fondamentali dell'UE. La politica di coesione mira alla riduzione delle disparità regionali e sociali interne all'UE, come contrappeso degli effetti negativi del mercato unico dell'Unione Monetaria nelle aree meno sviluppate. I Fondi Strutturali (FS) e, in particolare il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e il Fondo di Coesione (FC) costituiscono gli strumenti finanziari adatti al raggiungimento di tale obiettivo e contemporaneamente rappresentano ed esprimono la politica comunitaria regionale. La politica di coesione ha influito sul piano istituzionale rafforzando, da un lato, il ruolo della Commissione nella gestione della politica e favorendo, dall'altro, il protagonismo delle autorità regionali e locali nell'arena comunitaria, introducendo un maggior grado di pluralismo istituzionale nella *governance* europea. Ha contribuito anche all'*europeizzazione* di principi e procedure amministrative ai vari livelli di governo, stimolando la costruzione di reti di cooperazione multivello tra il pubblico e il privato.

1. L'origine della politica di coesione

Nonostante le disparità esistenti tra aree regionali dei sei Stati fondatori, in particolare fra il Mezzogiorno italiano e il resto della Comunità, il Trattato CEE non prevedeva una politica dedicata allo sviluppo regionale e al superamento dei divari socio-economici. Prevalse la paura di ostacolare il pieno funzionamento delle regole del mercato. La crescita economica avvenuta in seguito alla nascita della CEE non produsse l'avvicinamento tra i livelli di ricchezza delle diverse zone.

Nel 1969 la Commissione ipotizzò una politica specifica mirata alla riduzione dei divari regionali finanziata da un Fondo Europeo di Sviluppo Regionale. La proposta non entusiasmò i governi europei con l'eccezione dell'Italia che, stante il problema del Mezzogiorno, si dimostrò favorevole alla comunitarizzazione della politica regionale. Il primo FESR (1975), mirato alla riduzione dei divari regionali più marcati della Comunità, tramite la partecipazione ad interventi strutturali per lo sviluppo delle regioni in ritardo e la riconversione delle regioni industriali in declino, svolse la funzione di mero strumento sussidiario della politica regionale dei singoli Stati membri. Solo con la prima riforma del 1979 avremo una politica regionale comunitaria.

Con il Regolamento 1787 del 1984 la Commissione vide rafforzato il proprio potere di valutare le singole proposte e venne introdotta la novità dei Programmi Comunitari (PC), adottati dagli Stati membri su proposta della Commissione.

Con l'ingresso di Spagna e Portogallo nel 1986, la composizione socio economica della Comunità subì un primo profondo cambiamento, il secondo sarà rappresentato dall'allargamento ai 27 Stati attuali. La popolazione aumentò del 18% mentre il PIL dell'8%. Nello stesso momento le disparità tra gli Stati e tra le diverse aree aumentarono. Il rischio di un loro approfondimento a causa dell'entrata in vigore del mercato unico nel 1993 era quanto mai reale. L'emergenza esigeva una radicale revisione degli strumenti finanziari e della filosofia di fondo che stava alla base della loro concezione.

2. La riforma del 1988: l'obiettivo della coesione si coniuga con la politica regionale comunitaria

In seguito a negoziati tra i singoli governi e tra le istituzioni comunitarie coordinate dalla Commissione vennero riformati i FS e introdotto l'obiettivo della coesione socio-economica, che Delors volle come contrappeso alla liberalizzazione degli scambi. Di conseguenza con l'AUE la politica regionale è competenza comunitaria, i FS e la Banca Europea degli Investimenti (BEI) diventano strumenti della politica di coesione.

Il FESR, in particolare, contribuisce alla riduzione degli squilibri regionali “partecipando allo sviluppo e all’adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino” (art.160 TUE).

Il Titolo V sulla “coesione economica e sociale” inserito nell’AUE formalizza le prime competenze comunitarie in materia di politica sociale, di ricerca, sviluppo tecnologico e di politica ambientale.

Il principio su cui si fonda la politica di coesione è il principio di sussidiarietà, base giuridica dell’azione comunitaria per le materie di competenza concorrente con quella degli Stati membri. Dal principio di sussidiarietà discendono i criteri a cui la politica di coesione si ispira:

1) *la compartecipazione*: importante coinvolgere gli attori locali e assumere la concertazione come metodo di lavoro al fine di una responsabilizzazione di tutte le parti coinvolte nei progetti;

2) *la concentrazione*: questo principio, come avremo modo di precisare in seguito, è stato fortemente riaffermato nella riforma della Politica di coesione per il prossimo ciclo programmatorio, a conferma della sua attualità. La ratio si trova nella limitatezza delle risorse dedicate alla politica regionale: data, dunque, la scarsità delle risorse economiche è necessario concentrarle su un numero limitato di azioni, a carattere sia territoriale che settoriale;

3) *l’addizionalità*: con questo principio si chiede al Paese membro di affiancare l’intervento comunitario con risorse nazionali. Scopo dell’addizionalità è di evitare che il contributo comunitario vada semplicemente a sostituire le politiche regionali di origine nazionale, scaricando l’intera responsabilità su Bruxelles. Per evitare ciò, si chiede allo Stato di mantenere, relativamente alle spese con finalità strutturali pubbliche o assimilabili, un livello di spesa «pari almeno all’importo delle spese medie annue in termini reali raggiunto nel periodo di programmazione precedente» (Regolamento 1260/99, art. 11, comma 2);

4) *la compatibilità*: si chiede alle operazioni cofinanziate dalla Politica di coesione europea di essere conformi con i principi su cui si fonda l’Unione e con le disposizioni del Trattato; in particolare ci si riferisce al rispetto di: (i) regole della concorrenza; (ii) norme riguardanti la concessione di appalti pubblici; (iii) tutela dell’ambiente; (iv) eliminazione delle ineguaglianze e promozione della parità dei sessi.

La realizzazione della nuova Politica di coesione imponeva una radicale riforma dei FS, tanto in termini di risorse finanziarie, quanto di procedure e obiettivi. Secondo quanto risposto dall’AUE, spettava al Consiglio decidere all’unanimità in base alla proposta della Commissione.

3. Obiettivi della riforma dei FS.

La riforma perseguiva cinque obiettivi prioritari, al cui raggiungimento avrebbero dovuto contribuire i singoli Fondi, secondo il seguente schema:

Obiettivo 1: adeguamento economico delle regioni in ritardo di sviluppo. In questo settore si concentrava l’80% degli aiuti comunitari.

Obiettivo 2: riconversione economica delle regioni in declino industriale (FESR e FSE). Le regioni Obiettivo 2 beneficiavano del 20% del totale degli aiuti.

Obiettivo 3: lotta alla disoccupazione di lunga durata (FESR e FSE).

Obiettivo 4: inserimento professionale dei giovani (FSE).

Obiettivo 5: a sua volta suddiviso in:

5.a: accelerare l’adeguamento delle strutture agrarie (FEOGA-Orientamento);

5.b: promozione dello sviluppo delle zone rurali (FESR, FSE e FEOGA-Orientamento).

Gli Obiettivi 1, 2 e 5.b avevano una portata specificatamente regionale, in quanto le relative misure erano limitate a determinate regioni o zone di regioni sovvenzionabili. Al contrario, gli Obiettivi 3, 4 e 5.a riguardavano l’intero territorio comunitario.

La programmazione degli aiuti strutturali relativa agli obiettivi da 1 a 4 e 5.b è stata scomposta in tre fasi diverse:

Il Piano di Sviluppo Regionale (PSR) presentato alla commissione da ciascuno Stato membro ed elaborato dalle diverse amministrazioni coinvolte, nel quale si presentava, su scala statale o regionale, una diagnosi della situazione riguardo a ciascun obiettivo e alle principali linee di intervento dello Stato, nel relativo settore.

Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), formulato dalla Commissione, previa negoziazione con il governo dello Stato membro e delle regioni interessate, nel quale si indicavano gli assi prioritari di intervento, gli strumenti finanziari, così come la durata e la modalità di intervento dei diversi strumenti comunitari.

La parte operativa, preferibilmente sotto forma di Programma Operativo (PO) - un «insieme coerente di misure pluriannuali» - ma anche di sovvenzioni globali, grandi progetti, meccanismi di aiuti. Gli interventi operativi dovevano essere sollecitati da ciascuno Stato membro, in forma di richieste di aiuti approvate dalla Commissione.

L'applicazione globale di tali principi contribuì ad europeizzare le decisioni e a potenziare il coinvolgimento diretto degli enti territoriali nel processo di elaborazione e implementazione dei progetti finanziati dalla Comunità. Si era partiti dal presupposto per cui i cambiamenti introdotti avrebbero prodotto tre tipi di effetti interconnessi: in primo luogo, avrebbero responsabilizzato i beneficiari delle politiche, sfruttando, nello stesso tempo, le loro capacità e conoscenze «sul campo»; in secondo luogo, avrebbero promosso un'innovazione amministrativa, nella misura in cui i diversi interessi coinvolti «dal basso» avrebbero sollecitato una maggiore efficacia nella gestione dei Fondi; infine, si prevedeva anche che la cooperazione diretta fra le autorità territoriali e la Commissione avrebbe contribuito a dare maggiore visibilità al livello europeo, incrementando così il grado di legittimità della Comunità. Implicitamente, la riforma della politica regionale europea, sarebbe servita anche a rafforzare l'autonomia delle regioni di fronte ai rispettivi governi.

4. La riforma del 1993 e la creazione del Fondo di coesione

La seconda riforma dei FS nacque dalla seconda negoziazione che precedette l'approvazione del TUE da parte del Consiglio Europeo di Maastricht nel dicembre 1991, quindi sottoscritto nel 1992. Mentre nell'AUE la coesione economica e sociale era emersa come contropartita al mercato unico, a Maastricht la decisione di portare definitivamente termine l'UEM si tradusse nella duplicazione dei fondi fino al 1999 e nella creazione del Fondo di Coesione.

Il Consiglio Europeo istituì il Fondo di Coesione previsto dal TUE. D'accordo con le conclusioni di Edimburgo, le risorse furono distribuite in base a criteri statali invece che regionali. Gli Stati beneficiari dovevano avere un PIL inferiore al novanta per cento della media comunitaria fino al 1999, a condizione che disponessero di programmi di convergenza economica valutati dal CM. Tale criterio si applicava a Spagna Portogallo Grecia e Irlanda.

L'obiettivo del FC consiste nel sostegno finanziario - tra l'80% e l'85% della spesa prevista - di studi e progetti in materia di infrastrutture. I progetti finanziabili sono scelti dalla Commissione, d'accordo con lo Stato membro interessato, sempre nel rispetto dell'equilibrio tra le infrastrutture per la protezione dell'ambiente e quelli per i trasporti. Dal punto di vista delle procedure, al fine di accelerare la programmazione degli Obiettivi da 1 a 4 e 5.b, era prevista la possibilità di presentare, oltre ai Quadri Comunitari di Sostegno (QCS), un Documento Unico di Programmazione (DOCUP) con l'indicazione delle priorità previste e dei relativi programmi.

Inoltre, in risposta alle critiche sulla mancata attenzione per l'impatto ambientale dei progetti, la normativa del 1993 introdusse l'obbligo di inserire nei piani di sviluppo degli Obiettivi 1, 2 5.b una valutazione ex ante delle ripercussioni ambientali della strategia e delle azioni previste, secondo i principi dello sviluppo sostenibile e nel rispetto del diritto comunitario.

Al consiglio europeo di Madrid del 1995 si avverte l'esigenza di dotarsi di nuovi obiettivi per lo sviluppo del progetto comunitario. Nel 1997, la Commissione risponde con la Comunicazione nota come Agenda 2000. Con il detto documento, la Commissione presenta la propria proposta sul futuro quadro finanziario dell'Unione a 25, oltre a illustrare la situazione economica dei paesi in via di adesione. In particolare, viene confermato l'obiettivo prioritario della coesione e viene stabilito un tetto di spesa pari allo 0,46 % del Pil, circa 275 miliardi di euro, a cui si aggiungono 45 miliardi di euro per sostenere il processo di ampliamento.

5. L'Agenda 2000

La firma del Trattato di Amsterdam, nel giugno 1997, rappresentò il punto di partenza del processo di riforme destinato a preparare il futuro allargamento dell'UE. Tale processo coincide con la fine del programma finanziario del periodo 1994-1999. Nel luglio 1997 la Commissione presentò al PE

il documento << Agenda 2000>>, concepito come una <<strategia per rafforzare la crescita, la competitività e l'occupazione, modernizzare le politiche chiave ed estendere le frontiere dell'Unione attraverso l'allargamento verso est fino all'Ucraina alla Bielorussia e alla Moldavia>>. L'Agenda 2000 può essere riassunta nella seguente equazione: allargamento con riforme e senza costi addizionali.

La politica regionale con Agenda 2000 diventa più concentrata, semplificata e decentrata. Viene riformata la regolamentazione dei Fondi strutturali in favore di una maggiore semplificazione, i principi base vengono mantenuti e quello della concentrazione assume una particolare importanza. Parallelamente all'evoluzione storica della Politica di Coesione è stata riformata anche la regolamentazione relativa all'utilizzo dei Fondi strutturali. In particolare, ogni ciclo programmatico ha raccolto l'esperienza della programmazione precedente, intervenendo su ciò che ha funzionato male e rafforzando le procedure che si sono dimostrate virtuose.

6. La Politica di coesione e l'allargamento

Come risulta dalla Terza Relazione Intermedia sulla coesione, l'allargamento dell'Unione a 25 Stati membri, e successivamente a 27, rappresenta un banco di prova senza precedenti per la competitività e la coesione interna dell'Unione e avrà importanti ricadute sia di natura istituzionale, sia a livello di strategie. Invero, non è stato il suo unico in quanto a dimensioni, cioè in termini di numero di paesi e popolazioni, ma anche in termini di differenze tanto sociali quanto economiche, a livello nazionale e regionale, tra i <<nuovi>> e i <<vecchi>> Stati membri. Saranno proprio tali differenze a costituire la più grande sfida per l'Unione di domani.

In particolare, nell'ambito dell'Unione allargata a 27 membri, il rapporto tra il 10 % delle regioni più ricche e il 10 % delle regioni più povere (in termini di Pil pro-capite in *Purchasing power standards* – Pps) è passato dal 2.6 % dell'Ue a 15 al 5.8 %. Pertanto, anche se il territorio e la popolazione dell'Unione sono aumentati di circa un terzo, il Pil comunitario ha subito un incremento marginale solo del 6 %. Inoltre, va sottolineato come sia purtroppo da escludere che l'allargamento dell'Unione sia seguita da un rapido processo di riduzione delle disparità. Evidentemente, l'allargamento offre anche tutta una serie di opportunità economiche sostanziali mediante l'allargamento del mercato aperto ai produttori comunitari e anche a livello politico, nella forma di un'Europa più stabile e sicura.

7. La politica di coesione e la politica regionale nel Trattato per una Costituzione Europea.

Il nuovo trattato costituzionale dedica, inoltre, specificatamente alla “coesione economica, sociale e territoriale”, la sezione terza del capitolo III, che si apre con l'art. III-220, in base al quale “per promuovere lo sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale”, allo scopo di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite.

L'art. III-222 è dedicato specificamente al FESR, il quale “è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione”.

Tramite la promozione della “coesione economica, sociale e territoriale e della solidarietà tra gli Stati membri”, la Costituzione consolida la politica regionale dell'Europa.

In merito poi alla “dimensione regionale”, anche se un'idea forte di Europa, basata sulla coesione, sulla crescita comune, sulla democrazia e sulla partecipazione, ha sempre accomunato le autonomie locali, i processi di integrazione europea degli ultimi cinquant'anni non hanno loro riconosciuto il giusto ruolo di interlocutori che meritano. Ciò ha contribuito ad alimentare il cosiddetto deficit democratico dell'Unione e ha fatto sorgere l'esigenza di affidare un ruolo più attivo a regioni ed enti di governo del territorio, in quanto espressioni democratiche della volontà del corpo elettorale, in grado di svolgere una funzione fondamentale, ai fini dell'effettivo coinvolgimento dei cittadini europei nel grande progetto comunitario.

La fase attuale sembra offrire notevoli aperture per un reale rilancio delle autonomie sullo scenario europeo.

Si apre, dunque, una nuova fase nella storia comunitaria in cui l'autonomia locale e regionale viene riconosciuta a livello costituzionale quale principio e valore dell'Unione e in cui la coesione territoriale si riafferma come obiettivo fondamentale per la nuova Europa allargata.

8. Regioni ed autonomie locali in Europa

L'Europa vive da alcuni decenni due processi paralleli e complementari: l'integrazione sovranazionale e il decentramento politico. I governi degli Stati membri, sebbene continuino ad essere i principali attori, non monopolizzano più l'arena europea. Dal 1988, la politica regionale comunitaria ha vissuto uno sviluppo importante, tanto in termini finanziari quanto strategici.

Nell'attuale contesto di globalizzazione, interdipendenza e crescente concorrenza, gli attori territoriali tendono a capitalizzare le loro risorse e a colmare le loro carenze mediante l'innovazione istituzionale. Le città e le regioni rappresentano un campo di sperimentazione di nuove iniziative economiche, di cambiamenti politici e di modernizzazione culturale. Entrambe simboleggiano due concezioni dell'Europa che, se non si escludono, almeno sono concorrenti: l'Europa delle città e l'Europa delle regioni.

8.1 I governi territoriali come attori dell'UE

Fattori di ordine economico, politico e ideologico spiegano il ruolo sempre più importante dei governi territoriali come attori del processo di integrazione europea. In primo luogo, la globalizzazione e l'interdipendenza tendono ad ampliare inevitabilmente il loro ambito d'azione. Così come accade per i governi statali, anche le regioni e le città cercano di adattare i loro comportamenti in funzione delle nuove sfide interne e internazionali. L'interdipendenza economica porta alla diversificazione dell'agenda internazionale, dato che si fa sempre più sfumata la frontiera tra politica interna ed estera. I temi tradizionalmente affidati ai governi territoriali, come l'ambiente, la sanità, le comunicazioni, i servizi sociali, i trasporti, l'assetto territoriale o la cultura risultano condizionati sia dai limiti che dalle opportunità che scaturiscono dal contesto internazionale.

Nel contesto attuale di europeizzazione delle politiche e di maggiore competenza internazionale, le autorità regionali e locali più attive tendono ad agire come promotori e mediatori politici, incentivando la creazione di reti di interessi pubblici e privati attorno alle loro iniziative politiche.

8.2 La cooperazione fra le Regioni

Ogni livello di governo esercita funzioni diverse e specifiche nel contesto dell'integrazione e le regioni sono quelle meglio preparate a rafforzare i legami tra gli attori economici, sociali e scientifici dei rispettivi territori. In altre parole, la costituzione di reti miste, pubbliche e private, e la mobilitazione dei vari interessi in gioco costituisce una priorità essenziale. Inoltre, gli attori regionali devono sviluppare relazioni di cooperazione con altre regioni nella misura in cui il processo dell'unione politica e monetaria favorirà la ristrutturazione dello spazio europeo a cominciare dalle macroregioni dinamiche e competitive.

8.3 Il caso italiano

In Italia, le regioni, a causa della propria debolezza istituzionale, si sono viste tradizionalmente escluse dalle decisioni relative alla costruzione europea.

Negli ultimi anni sono stati introdotti alcuni meccanismi di cooperazione mediante i quali i governanti regionali possano esprimere pareri anche in materia europea, sebbene la crisi del sistema politico italiano ha limitato enormemente la loro efficacia. L'esigenza dell'urgente miglioramento della gestione dei flussi finanziari italiani con la CE per il pieno utilizzo dei Fondi strutturali portò, nel 1995, alla firma dell'Intesa governo italiano – Commissione europea. Una delle novità più importanti dell'Intesa consiste nella costituzione presso il ministero del Bilancio e della programmazione economica, di una Cabina di regia nazionale e di Cabine di regia regionali. Nel maggio 1996, la Cabina di regia nazionale approvò il proprio programma di lavoro recante azioni per l'accelerazione di programmi cofinanziati, la programmazione di quelli non ancora avviati, la riprogrammazione delle risorse attribuibili ad obiettivi più rapidamente raggiungibili, la semplificazione delle procedure, il coordinamento con i soggetti dotati di competenze e, in particolare, con le Regioni. Il Titolo V novellato assegna, a certe condizioni, alle Regioni poteri in

materia di “politica estera”, poteri di stabilire accordi nelle materie di propria competenza legislativa esclusiva .

9. *Gli strumenti della coesione*

I principali strumenti della politica regionale sono i Fondi strutturali e il Fondo di coesione. I primi saranno esaminati in dettaglio nel prossimo capitolo; nelle seguenti pagine ci si limita a un breve cenno introduttivo degli stessi, concentrando l'attenzione sul Fondo di coesione.

Strumento fondamentale con cui concretamente vengono sviluppate le politiche regionali, i Fondi strutturali, oggi assorbono circa un terzo del bilancio dell'Ue. La normativa comunitaria (sotto forma di Regolamenti) disciplina l'utilizzo dei fondi in base a una programmazione pluriennale delle risorse e degli interventi.

9.1 *I Fondi Strutturali*

I fondi strutturali sono stanziamenti di risorse finanziarie per le politiche di coesione che si concretizzano in interventi in ambito regionale. Per il triennio 2004 – 2006 essi hanno rappresentato il capitolo più significativo del bilancio comunitario, in quanto erano considerati prioritari per l'allargamento. I nuovi paesi membri hanno ottenuto, quindi, risorse ingenti, alle quali però si devono aggiungere la perdita dei fondi di preadesione e l'inizio dei versamenti al bilancio comunitario.

“Agenda 2000” prevede una suddivisione dell'utilizzo dei fondi per aree di obiettivi.

Le aree obiettivo 1 sono le regioni con un reddito pro capite inferiore al 75% della media Ue e, quindi, sono le maggiori beneficiarie dei fondi strutturali; contano una popolazione di 115 milioni di persone (25% del totale) e il 60% di esse appartiene ai nuovi membri. Le aree obiettivo 2 e 3 riguardano porzioni di territorio circoscritte con particolari criticità. L'adozione della politica di coesione agli effetti dell'allargamento ha avviato un dibattito sul futuro della politica regionale.

La Commissione ha avanzato una proposta di riforma volta a incentivare convergenza, competitività e cooperazione tra gli stati membri. L'aiuto comunitario sarà sempre più selettivo e mirato.

9.2 *Il Fondo di coesione*

Ai Fondi strutturali esaminati nel paragrafo precedente va poi aggiunto un ulteriore strumento della politica regionale, il fondo di coesione. Quest'ultimo è stato creato dal Trattato di Maastricht nel quadro della preparazione all'Unione economica e monetaria (UEM) con l'obiettivo di aiutare i paesi più svantaggiati dell'Unione ad aumentare la loro capacità di crescita e ridurre il gap che li separa dagli altri Stati membri mediante << l'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti >>.

9.3 *La politica di coesione e l'“Europa delle Regioni”*

Con la riforma della politica regionale del 1988, i FS sono diventati l'esempio per eccellenza dell'approccio basato sulla *governance* multilivello o policentrica. Senza mettere in dubbio il ruolo dominante dei governi centrali nel sistema europeo, tale approccio concepisce il processo di integrazione come la costruzione di una nuova entità politica nella quale l'autorità e la capacità d'influenza, nell'elaborazione e implementazione delle politiche, sono frammentate tra i diversi livelli di governo coinvolti (territoriali, statali e comunitario)). L'integrazione orizzontale dei diversi Fondi, la cooperazione interamministrativa, il cofinanziamento dei progetti e gli incentivi alla costituzione di reti di attori pubblici e privati sembrano confermare questa teorizzazione.

L'integrazione europea ha introdotto un particolare sistema di *governance* basato sull'interconnessione dei diversi livelli di amministrazione. In tale contesto, le regioni non solo cooperano, ma competono tra di loro promuovendo iniziative con i privati e gestendo i fondi europei. In ogni caso la politica regionale comunitaria ha contribuito all'europeizzazione delle procedure e pratiche amministrative degli Stati membri. Il sistema di gestione dei FS in particolare ha rappresentato un fattore di modernizzazione delle regioni meno sviluppate tramite l'introduzione di tecniche di programmazione e di valutazione innovative. Non si è realizzata l'Europa delle

regioni ma certamente un'Europa in cui le Regioni contano e, di concerto con le autonomie locali, svolgono una funzione essenziale in direzione della crescita equilibrata dell'Europa.

9.4 Una politica regionale che agevoli l'innovazione

Le politiche regionali si trovano in bilico tra efficienza ed equità. Specialmente nei principali beneficiari della politica di coesione, gli Stati membri che hanno aderito recentemente, sarà difficile, per il periodo di programmazione finanziaria 2007-2013, conseguire una maggiore crescita a livello nazionale e, allo stesso tempo, ridurre il divario rispetto alle altre regioni. Soltanto una politica mirata al sostegno dell'innovazione ovvero mirata alla riduzione dei costi dell'innovazione può favorire l'ottenimento di entrambi gli obiettivi.

Per quanto riguarda la modalità di applicazione della Politica di coesione va incentivato il coinvolgimento dei privati affinché l'azione comunitaria esprima efficacemente le proprie potenzialità. Oggi è più che mai necessario realizzare un sistema semplice e chiaro che valorizzi pienamente il principio di sussidiarietà. La politica strutturale comunitaria dovrà concentrarsi nel finanziare solo alcune priorità negli Stati dell'ultimo allargamento. Per ridurre la distanza rispetto agli altri Stati potrebbe essere interessante promuovere le aree dinamiche delle grandi città e delle capitali in particolare.

C'è l'esigenza di investire in Ricerca e Sviluppo (R&S), infrastrutture per l'educazione e la formazione, al fine di agevolare l'impresa nella fase di *start-up*.

I paesi che a suo tempo hanno investito in capitale umano e in *technology transfer* godono di un trend di crescita positivo e di dimensioni più elevate rispetto a quelli che non si sono mossi in tale direzione.

9.5 La sfida dell'allargamento

Ma la sfida che l'Unione europea si trova ad affrontare è rappresentata dall'allargamento a 27.

L'allargamento, certamente una storica opportunità per il nostro continente, esercita, d'altro canto, un fortissimo impatto sulla politica di coesione, in quanto determina un enorme aumento dei divari di sviluppo regionale, sia in termini di Pil, che di tassi occupazione e produttività. Nei confronti delle regioni in ritardo di sviluppo appartenenti ai paesi dell'Unione a 15, si produce inoltre il cosiddetto << effetto statistico >>, per cui il Pil pro-capite diviene relativamente più alto nell'Unione allargata, risultando superiore al 75% della media comunitaria calcolata per l'Ue-27 sebbene rimanga inferiore a tale soglia limitando il calcolo all'Ue-15. In altri termini, si tratta di regioni in cui le circostanze oggettive non sono cambiate, ma che rischiano di rallentare il loro processo di convergenza in seguito all'ingresso di regioni ancor meno sviluppate.

10. L'approccio strategico: politiche strutturali e priorità

La volontà di indirizzare le politiche di coesione principalmente al miglioramento dei risultati economici dell'Unione si traduce, nel disegno tracciato dalla Commissione a partire dalla Terza relazione sulla coesione, nella necessità di focalizzare le azioni finanziate dai Fondi strutturali in direzione di un ambito limitato di priorità comunitarie, incorporando gli obiettivi della strategia di Lisbona e Göteborg, promuovendo al contempo una maggiore coerenza della programmazione con gli indirizzi di massima per le politiche economiche dell'Unione e con la Strategia europea per l'occupazione (Seo).

In termini concreti, e a livello generale, ciò significa porre al centro della programmazione nazionale e regionale dei Fondi una serie di temi fondamentali, quali in particolare l'innovazione nell'economia della conoscenza, l'ambiente, l'accessibilità e i servizi di interesse economico generale.

Questi temi vengono affrontati, oltre che attraverso un quadro di riferimento semplificato e più trasparente, raggruppando i programmi intorno a tre obiettivi prioritari. Il primo è l'obiettivo << convergenza >>, che riguarda le regioni e gli Stati membri meno avanzati che devono stimolare in via prioritaria il potenziale di crescita per mantenere e raggiungere tassi di crescita elevati. Esso si attua attraverso una concentrazione sugli investimenti e sui servizi collettivi necessari per favorire a lungo termine la competitività, la creazione di posti di lavoro e lo sviluppo sostenibile.

L'obiettivo << Competitività regionale e occupazione >>, che riguarda tutti gli Stati membri dell'Unione, è finalizzato a prevenire e a promuovere i cambiamenti economici, rendendo le regioni dell'Ue più competitive e attraenti. A tale scopo, è indispensabile concentrarsi su un numero limitato di priorità tra cui, in particolare, la ricerca, l'innovazione, l'accessibilità e la creazione di posti di lavoro.

L'obiettivo << Cooperazione territoriale europea >>, infine, consiste nel promuovere una maggiore integrazione del territorio dell'Unione e si realizza rafforzando la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali, che a livello transnazionale si concretizzano in azioni di sviluppo territoriale integrato connesse alle priorità comunitarie, e mediante la creazione di reti e lo scambio di esperienze al livello territoriale adeguato.

11. *Le risorse per la coesione nelle prospettive finanziarie pluriennali 2007-2013*

Per quanto attiene all'allocazione delle risorse nell'ambito della rubrica relativo alla coesione, le Prospettive finanziarie contengono un primo orientamento riguardo la fissazione di traguardi di spesa nell'ambito degli obiettivi << Convergenza >> e << competitività regionale e Occupazione >>, relativi alle politiche che contribuiscono direttamente al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda di Lisbona. A queste ultime sono infatti riservate, rispetto all'ammontare complessivo, per il primo obiettivo il 60% delle risorse, e per il secondo il 75%.

Viene poi individuata una soglia percentuale relativa alla concentrazione della risorse per gli obiettivi: al primo, << Convergenza >>, sarà assegnato l'81,7% del totale della dotazione finanziaria; alla competitività sarà assegnato il 15,8%, alla cooperazione territoriale il 2,4%.

12. *La politica regionale in futuro.*

Le proposte di Regolamento in materia di Politica regionale per il periodo di programmazione finanziaria 2007-2013 presentate dalla Commissione europea il 14 luglio 2004 e approvate dal Parlamento nel corso della seduta plenaria del luglio 2005, hanno riportato l'accento sul contributo dei territori agli obiettivi di Lisbona e di Göteborg, e semplificata relativamente la loro realizzazione.

In merito alla nuova disciplina normativa del fondo di coesione per il periodo 2007-2013, questa contiene diversi elementi di novità consistenti, a iniziare dalla dotazione finanziaria che risulta più che triplicata (ma che tiene chiaramente conto anche dell'aumento dei numeri dei paesi beneficiari) e che ammonta al 23,86% degli stanziamenti previsti per l'obiettivo << Convergenza >>, al cui perseguimento è riservato il 78% dei fondi totali destinati alla Politica di coesione.

Per il settennio 2007-2013 il Fondo di coesione è in gran parte disciplinato dal Regolamento generale sui Fondi, nel quale sono stabiliti:

- I criteri di eleggibilità territoriale al Fondo di coesione;
- La quota di risorse finanziarie complessiva del Fondo e i criteri da applicarsi per la ripartizione tra i paesi beneficiari;
- La modalità specifica di intervento del Fondo di coesione e del FESR nei paesi membri beneficiari del Fondo di coesione.

13. *Il nuovo quadro normativo dei Fondi Strutturali: i regolamenti 2007-2013*

Le norme che definiscono le modalità d'intervento dei FS nell'ambito della politica di coesione sono contenute nel Titolo XVII del TCE. La procedura di adozione degli atti normativi contenenti i principi principali e l'organizzazione dei Fondi è una procedura di parere conforme cui partecipano, a titolo consultivo, il CES e il CdR (art. 161). Il Consiglio definisce "compiti", "obiettivi prioritari" e "organizzazione" dei Fondi e adotta le "norme regionali applicabili ai Fondi".

Il Regolamento regionale, la cui base giuridica è costituita dalla norma, disciplina gli elementi comuni di tutti gli strumenti.

Il quadro normativo proposto per il 2007-2013 introduce una serie di significativi miglioramenti, volti in particolare a semplificare e a rendere più efficiente il sistema di programmazione e gestione dei Fondi Strutturali. Anzitutto, viene ridotto il numero dei Regolamenti sui Fondi strutturali, limitandosi a un Regolamento generale adottato dal Consiglio su parere conforme del PE; tre differenti regolamenti specifici per il Fondo europeo di sviluppo

regionale (FESR), il FSE e il Fondo di coesione; un Regolamento sul Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale adottato dal Consiglio su parere conforme del PE.

Pertanto, diversamente dal periodo di programmazione precedente, nel settennio 2007-2013 la disciplina dei Fondi strutturali è in gran parte contenuta in un Regolamento generale. Nel campo di applicazione del Regolamento generale rientra, inoltre, la definizione del contesto in cui si inserisce la politica di Coesione, inclusi il metodo di fissazione degli orientamenti strategici comunitari per la coesione, il quadro di riferimento strategico nazionale e il processo di verifica a livello comunitario.

13.1 *Il principio “un programma, un fondo”*

Significative semplificazioni riguardano poi la riduzione del numero di fondi strutturali da sei a tre (FESR, FSE e Fondo di coesione) e l'adozione del principio “un programma, un fondo”.

L'esigenza di realizzare un maggior decentramento delle responsabilità gestionali, rispetto alla programmazione 2000-2006, a favore degli Stati membri delle regioni e delle autorità locali comporta la definizione di un assetto di gestione condivisa. Uno degli obiettivi principali del nuovo quadro normativo per il periodo di programmazione 2007-2013 è, infatti, quello di delimitare chiaramente il contesto, la natura e la ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri e gli organismi esecutivi da un lato, e la Commissione, dall'altro. Una volta che la Commissione disponga di una garanzia circa l'esistenza e il corretto funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo nazionali – garanzia fondata su verifiche proprie e verifiche nazionali – essa sarà in grado di garantire la legalità e la regolarità delle spese dichiarate e potrà in tal modo limitare a circostanze eccezionali le proprie verifiche in loco. Nel periodo di programmazione 2007-2013, infatti, il grado di intervento della Commissione nella gestione, valutazione e controllo, risponde al criterio della proporzionalità: è, cioè, legato all'entità del contributo comunitario concesso. Quando il contributo nazionale prevale significativamente su quello comunitario, purché la Commissione abbia ricevuto garanzie circa l'affidabilità dei sistemi di gestione e di controllo nazionali.

A fronte di un maggior decentramento delle responsabilità, diviene fondamentale il rafforzamento delle capacità istituzionali e l'efficienza della pubblica amministrazione, considerata – come si è visto – una priorità per le regioni meno sviluppate dagli stessi Orientamenti strategici proposti dalla Commissione. A tale proposito, il Regolamento generale prevede che, su iniziativa dello Stato membro, i Fondi possano finanziare, per ciascun programma operativo attività di preparazione, gestione, sorveglianza, valutazione, informazione e controllo, nonché attività volte a rafforzare la capacità amministrativa connessa all'attuazione dei Fondi stessi.

13.2 *I principi-base del sistema dei Fondi*

Gli stessi principi definiti dalla Riforma del 1988, e mantenuti in vigore dagli interventi del 1993 e del 1999, sono ancora alla base del sistema di intervento dei Fondi per il periodo 2007-2013, disciplinato dalla proposta di Regolamento regionale.

Ora, se da una parte il quadro normativo proposto per il 2007-2013 conferma i principi che hanno finora caratterizzato la politica di coesione, dall'altra, di fronte alle sfide derivanti dal nuovo contesto dell'Unione allargata e da un contesto economico e sociale in rapida evoluzione, la Commissione propone uno sforzo ulteriore in direzione di una sempre maggiore efficienza nella gestione dei programmi di coesione. Il nuovo quadro normativo, quindi, introduce una serie di riforme destinate a migliorare l'efficienza e la corretta applicazione di tali principi, attraverso: un orientamento più strategico della programmazione, verso la concentrazione su un numero limitato di priorità comunitarie; un sistema di gestione semplificato; un maggior decentramento delle responsabilità della programmazione a favore dei partner locali negli Stati membri, nelle regioni e negli enti locali; meccanismi di controllo più rigorosi.

14 *La dimensione territoriale della politica di coesione.*

Una delle peculiarità della politica di coesione – diversamente dalle politiche settoriali – consiste nella sua capacità di adeguarsi alle particolari esigenze e caratteristiche delle specifiche sfide e opportunità dei contesti territoriali. Nel contesto della politica di coesione, la geografia è un fattore importante. Per questo, al momento di elaborare i programmi e di concentrare le risorse sulle

priorità fondamentali, gli Stati membri e le regioni dovrebbero rivolgere un'attenzione particolare a queste circostanze territoriali specifiche.

Tenere conto della dimensione territoriale servirà a sviluppare comunità sostenibili e ad evitare che le disparità nello sviluppo regionale riducano il potenziale di crescita complessivo. Tale approccio permette l'attuazione di azioni volte a promuovere la coesione territoriale. L'efficacia dell'attuazione necessita di porre in essere meccanismi che aiutino a garantire un trattamento equo per tutti i territori a seconda delle rispettive capacità inteso come capacità di essere competitivi.

14.1 *Cooperazione*

Una cooperazione più stretta fra le regioni dell'UE dovrebbe aiutare ad accelerare lo sviluppo economico e a raggiungere una crescita più elevata. Le frontiere nazionali costituiscono spesso un ostacolo allo sviluppo del territorio europeo considerato globalmente e possono limitarne la competitività. Nel contesto transfrontaliero e transnazionale, i trasporti, la gestione delle risorse idriche e la tutela dell'ambiente sono un chiaro esempio di sfide per le quali occorre un approccio mirato e integrato che vada al di là dei confini nazionali. Per quanto riguarda l'attuazione, gli Stati membri potrebbero esaminare la possibilità di creare un raggruppamento europeo di cooperazione territoriale che assuma il ruolo di autorità di gestione per alcuni programmi di cooperazione.

14.2 *Cooperazione transfrontaliera*

L'obiettivo della cooperazione transfrontaliera in Europa è di integrare le zone separate dai confini nazionali con problemi comuni che richiedono soluzioni comuni. Le sfide in questione sono fronteggiate da tutte le regioni frontaliere dell'UE, come risultato della frammentazione dei mercati del lavoro e dei capitali, delle infrastrutture, delle capacità fiscali e delle istituzioni.

Oltre a rafforzare la competitività delle regioni di confine, la cooperazione transfrontaliera dovrebbe contribuire all'integrazione economica e sociale, specialmente quando esistono disparità economiche tra le zone situate da una parte e dall'altra del confine. Gli interventi includono la promozione di trasferimenti di conoscenze e di competenze, lo sviluppo delle attività imprenditoriali transfrontaliere e del potenziale transfrontaliero in materia di istruzione e assistenza sanitaria, l'integrazione del mercato del lavoro transfrontaliero e la gestione congiunta dell'ambiente e delle minacce comuni.

Occorre rivolgere un'attenzione particolare alle sfide e alle opportunità rappresentate dal cambiamento delle frontiere esterne dell'Unione, dovuto all'allargamento. A tal fine, la politica di coesione e il nuovo strumento di vicinato e partnerariato nonché, se è il caso, il nuovo strumento di preadesione, devono costituire un insieme coerente per tali azioni.

14.3 *Cooperazione transnazionale*

Nelle zone transnazionali è necessario rafforzare l'integrazione e la coesione socio-economiche. Scopo dei programmi di cooperazione transnazionale è promuovere la cooperazione fra gli Stati membri per le questioni di rilevanza strategica. Vale a dire interventi volti a migliorare l'interconnessione dei territori e i collegamenti immateriali (reti, scambi fra le regioni e fra le parti interessate).

Fra le azioni possibili si possono inserire la realizzazione di corridoi di trasporto d'interesse europeo e le azioni per la prevenzione dei rischi naturali, la gestione delle risorse idriche, la cooperazione marittima integrata e la creazione di reti di Ricerca Sviluppo/innovazione.

14.4 *Cooperazione interregionale*

I programmi di cooperazione interregionale dovrebbero concentrarsi sulla strategia di Lisbona ripensata e rinnovata: innovazione, imprenditorialità, ambiente e prevenzione dei rischi naturali. In particolare, la cooperazione interregionale può essere incoraggiata nell'ambito di programmi finalizzati alla Convergenza e alla Competitività e occupazione. Da incentivare lo scambio di esperienze e di buone prassi in rapporto allo sviluppo urbano e rurale e l'applicazione delle Tecnologie Informatiche nel campo dei servizi e della pubblica amministrazione.

14.5 *Un quinto regolamento: Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (CE 1082)*

Le notevoli difficoltà incontrate dagli Stati membri, dalle Regioni e dalle autonomie locali nel realizzare e gestire azioni di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale in un contesto di norme e procedure nazionali differenti hanno creato la necessità di adottare misure appropriate a livello comunitario per rimuovere e superare gli ostacoli frapposti sulla strada dello sviluppo armonioso e del rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale dell'UE.

L'adozione del regolamento CE 1082/2006 (Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale), nell'ambito del pacchetto legislativo riguardante la riformata politica di coesione 2007/2013, rappresenta la novità più rilevante in materia di cooperazione tra enti territoriali, Regioni e Stati. Fino ad ora, le forme di cooperazione fra Regioni di confine appartenenti a Stati diversi, quali ad esempio le Euroregioni, hanno trovato nel diritto internazionale il proprio quadro giuridico di riferimento.

Il Consiglio d'Europa ha rivestito un ruolo fondamentale nel fornire un quadro giuridico alle varie esperienze associative transfrontaliere con la sottoscrizione a Madrid, il 21 maggio 1980, della "Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità locali" volta ad incoraggiare la stipula di accordi di cooperazione fra Regioni e autorità locali di frontiera nell'ambito delle proprie competenze. La Convenzione prevedeva che gli accordi fossero recepiti nell'ordinamento interno del singolo Stato con una ratifica specifica. A Strasburgo, il 9 novembre 1995, è stato siglato il primo protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Madrid al fine di rafforzare la Convenzione –quadro riconoscendo esplicitamente il diritto delle comunità territoriali di concludere accordi di cooperazione e la personalità giuridica degli organismi creati in virtù dell'accordo. Il Protocollo, all'art.3 in particolare, prevede la possibilità di dar vita ad organismi per la cooperazione transfrontaliera dotati o meno di personalità giuridica lasciando allo Stato la facoltà di decidere.

Con la revisione del Titolo V della Costituzione Italiana, l'esercizio del potere in politica estera delle Regioni è disciplinato dalle disposizioni contenute nella legge 131/2003: non spetta più allo Stato determinare l'eleggibilità alla stipula perché è la Costituzione a stabilire che le Regioni possono stipulare accordi nei loro ambiti di competenza.

La legge 131/2003, all'art.6, comma terzo, stabilisce che le Regioni, nelle materie di propria competenza legislativa, possono concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica mirati allo sviluppo economico e sociale, nel rispetto della Costituzione, ovviamente, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali e dalle linee di politica estera italiana.

Il regolamento n.1082/2006 (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 31 luglio 2006, è costituito da 18 articoli e disciplina l'istituzione, i compiti i poteri e la composizione del nuovo organismo, denominato "Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale" (GECT). I membri fondatori decidono i contenuti dell'accordo sulla base di una apposita Convenzione e del relativo statuto. Per le materie non disciplinate dal regolamento dalle disposizioni della convenzione e dei relativi statuti si applicano le norme dell'ordinamento giuridico dello Stato in cui il GECT ha stabilito la propria sede. I compiti del GECT sono definiti nella convenzione (art.7 del regolamento) e riguardano l'attuazione di programmi e/o progetti di cooperazione cofinanziati tramite i Fondi FESR, FSE e il Fondo di coesione. Gli Stati membri possono affidare al GECT la gestione dei nuovi programmi operativi relativi al FESR (art.18 del Regolamento CE n.1080/2006 sul FESR). Si possono intraprendere anche azioni di cooperazione territoriale non cofinanziate dai Fondi Strutturali se finalizzate al rafforzamento della coesione socio-economica. L'applicazione del Regolamento CE n.1082 (GECT) è stata differita al 1° agosto 2007 con l'eccezione dell'art.16, in vigore dal giorno successivo alla pubblicazione sulla GUCE, riguardante le misure che gli Stati membri sono chiamati a prendere per permettere una compiuta applicazione del regolamento stesso.

Conclusioni

L'esame dei principi e dei meccanismi di funzionamento dell'intervento strutturale e della sua regolamentazione conferma la valenza paradigmatica della Politica di coesione rispetto al processo di integrazione europea.

D'altronde, la complessità delle sfide che l'Europa allargata si trova ad affrontare, unita alla difficoltà strutturale del suo modello sociale e produttivo, nel confronto con la nuova competizione economica internazionale, determina la necessità di ripensare nel suo insieme l'azione dell'Unione, specie con riferimento alle politiche verso cui sono indirizzate le percentuali più rilevanti del suo bilancio. Dunque, prioritariamente, alla Politica di coesione, che mantiene sostanzialmente intatta la sua dotazione finanziaria in termini reali, affermandosi, nelle Prospettive finanziarie 2007-2013, come la prima voce di destinazione delle risorse comunitarie.

L'intervento dei Fondi strutturali, pur mantenendo i principi di massima delle precedenti fasi di programmazione, presenta aspetti fortemente innovativi. Anzitutto, la Politica di coesione è più esplicitamente integrata nell'ambito delle politiche comunitarie per la crescita e la competitività, e, più in generale inserita nei meccanismi di coordinamento delle politiche economiche dell'Unione. In secondo luogo, si mira a una sempre maggiore concentrazione di obiettivi e risorse, con la finalità di limitare gli interventi strutturali ai territori in reale ritardo di sviluppo. Inoltre, si semplificano le procedure, conferendo ai livelli nazionali e subnazionali una maggiore autonomia nelle definizioni degli strumenti di programmazione operativa degli interventi. La politica regionale, supportata da risorse adeguate, appare fondamentale nell'affrontare le nuove sfide poste dall'allargamento appunto perché queste rappresentano in modo emblematico le nuove sfide della coesione e la politica di coesione è essenzialmente la politica regionale.
