

TERZO FORUM EUROPEO SULLA

"POLITICA DI COESIONE "

Parlamento europeo, Bruxelles 10 e 11 maggio 2004

CONTENUTI

In data 10 e 11 maggio 2004 si è tenuto presso il Parlamento europeo il **Terzo Forum europeo sulla politica di coesione**. L'evento, organizzato dalla **DG Politiche regionali della Commissione europea**, ha voluto proporsi come momento di dibattito e di valutazione delle proposte formulate dalla Commissione in merito alla nuova politica di coesione e alla riforma dei fondi strutturali per il nuovo periodo di programmazione 2007-2013, alla luce dell'allargamento dell'Unione europea a dieci nuovi paesi.

Si è partiti dalla constatazione che l'allargamento dell'Unione europea comporterà un aumento della popolazione del 20%, il Pil aumenterà solo del 5%, mentre il reddito pro capite scenderà del 12%, ovvero avremo in Europa circa 120 milioni di persone che vivranno in regioni con ritardi di sviluppo. Da qui, la necessità di ridurre questo gap, facendo "esplodere" il potenziale economico e sociale di queste regioni. La politica di coesione è lo strumento ideale per queste regioni in un contesto globale e soprattutto non va temuta la concentrazione delle risorse nei nuovi membri, in quanto nel medio e lungo periodo ciò sarà di beneficio per l'Europa tutta.

Il **Comitato delle Regioni** e il **Consiglio Economico e Sociale europeo** hanno collaborato in modo attivo all'attuazione della politica di coesione, dopo un biennio di consultazioni e la formulazione di molteplici pareri. **L'obiettivo è che la politica regionale sia portata avanti con principi di solidarietà, concertazione e partenariato.**

Per quanto riguarda il **finanziamento**, lo 0,41% del Pil europeo viene giudicato un buon compromesso, così come la ripartizione dei fondi. La dotazione finanziaria complessiva (**336 miliardi di euro**) viene ritenuta adeguata per lo sviluppo delle regioni dei vecchi e nuovi Stati membri.

Anche la **revisione degli obiettivi** è apprezzata, specie il focus sull'obiettivo coesione nei nuovi membri, sebbene importante sia mantenere il sistema di aiuti per le regioni colpite dall'effetto statistico.

Buono anche il giudizio sugli altri **due obiettivi (competitività e cooperazione territoriale)**, in particolare quello riguardante la cooperazione regionale. Ad ogni modo, sarà necessario semplificare il sistema, e le regioni stesse dovranno essere fortemente coinvolte nell'attuazione della politica di coesione. Ciò si tradurrà anche in nuove responsabilità che deriveranno dal loro accresciuto ruolo di "motore" dello sviluppo territoriale.

Il Forum ha rappresentato, dunque, il momento in cui si è cercato di avviare una discussione in merito alla proposta della Commissione, **e le molteplici testimonianze di cui si sono fatti portatori gli interventi avuti nel corso delle due giornate di lavori hanno evidenziato i seguenti punti:**

- **la politica di coesione permette lo sviluppo di azioni ed iniziative per una maggiore solidarietà e competitività del sistema "Europa"**, riducendo le disparità regionali, e promuovendo lo sviluppo territoriale, la promozione della società civile, lo spirito d'imprenditorialità, il perseguimento degli obiettivi di Lisbona e di Göteborg;
- **occorre incrociare, con coerenza, la politica di coesione con gli altri temi istituzionali dell'Unione europea**, puntando su semplificazione, flessibilità, rafforzamento del quadro giuridico di riferimento;
- occorre **rafforzare il controllo nel processo di gestione dei fondi**, assicurandone la dovuta trasparenza;
- occorre concentrare l'attività sui **tre obiettivi** individuati dalla Commissione:
 - **convergenza**, ovvero occorre sostenere la crescita e l'occupazione nelle regioni più arretrate (cioè quelle con un reddito pro capite inferiore la 75% della media europea) così come nelle regioni colpite dall'effetto statistico;
 - rafforzare la **competitività** che resta insufficiente nell'Europa allargata;
 - promuovere la cooperazione transfrontaliera e rafforzare la **cooperazione territoriale**.

A tal fine bisogna far interagire la politica di coesione con quella di concorrenza.

- occorre in particolare modo concentrare l'attenzione sull'obiettivo di **incrementare il tasso di occupazione**, ambito in cui le regioni non sempre hanno usato tutti gli strumenti a loro disposizione, per promuovere la crescita formativa, l'occupazione, la competitività, il capitale umano, l'inclusione sociale.
- il **pacchetto finanziario** proposto dalla Commissione è giudicato da molti il livello minimo per una politica di coesione efficace, e che possa dare risultati concreti. Il problema è dato dal tetto dell'1% di spesa che i paesi membri vogliono applicare alla politica di coesione; aspetto questo che sarà oggetto di ampio dibattito nel corso dei prossimi mesi in seno al Consiglio.

Di rilievo è stato altresì l'intervento dell'ex **Commissario alle politiche regionali Michel Barnier**, ora Ministro francese per gli Affari Esteri. **Barnier è stato il principale artefice delle proposte di riforma della Commissione in tema di politica di coesione.**

Barnier ha formulato alcune "**convinzioni**", come lui stesso le ha definite, nonché alcune **raccomandazioni** per un esito positivo del processo di discussione e di approvazione del pacchetto di riforma.

Per quanto concerne le convinzioni, Barnier ha ricordato che per far riuscire la politica di coesione si deve parallelamente **vincere la sfida dell'allargamento**, e soprattutto con un'Unione non solo a 25 bensì anche a 27 membri si deve poter vincere **la sfida della competitività e della crescita**. I cittadini europei, è l'opinione di Barnier, chiedono che l'Unione raccolga questa sfida, perseguendo così gli obiettivi di Lisbona e di Göteborg.

In secondo luogo, ha sostenuto Barnier, in un'Unione allargata abbiamo ancora più **fratture e disuguaglianze territoriali, economiche, ambientali e sociali** rispetto all'Unione a 15 membri. In un'Unione con così tante fratture e disuguaglianze c'è ancora più bisogno della politica di coesione. **Crescita e coesione, due obiettivi, quindi, inscindibili e il cui parallelo perseguimento andrà assicurato.**

In terzo luogo, **occorre accettare la necessità e l'urgenza di riformare la politica di coesione**, riorientandola nella direzione del raggiungimento degli obiettivi di Lisbona e di Göteborg. **Una politica di coesione che abbia, dunque, più qualità, più coordinamento con le altre politiche comunitarie (specialmente agricoltura, concorrenza, trasporti, ricerca), più decentramento e sussidiarietà, ossia una maggiore semplificazione nell'ottica di un più stretto rapporto con il territorio.** Per completare la dimensione economica e sociale con la dimensione territoriale occorrerà far leva sulla cooperazione transfrontaliera e transnazionale.

Queste, in conclusione, le convinzioni. Barnier ha, però, posto l'accento anche su alcune **raccomandazioni**. In primo luogo, **il dibattito in seno al Consiglio sarà difficile**, specie sul fronte dell'allocatione delle risorse finanziarie. Bisognerà trovare un **equilibrio**, ha detto Barnier, una coerenza tra obiettivi, azioni e risorse stanziare.

In secondo luogo, la politica di coesione dovrà giocoforza essere **equa**. Fondamentale sarà il supporto ai nuovi membri, ma non si dovrà dimenticare che anche nei vecchi paesi membri vi sono tuttora aree in ritardo di sviluppo, per le quali la politica di coesione è strumento essenziale di crescita. Uno sviluppo equilibrato e il più ampio possibile su tutto il territorio europeo è l'obiettivo cui si deve tendere, perché la crescita e la competitività dell'Europa passa attraverso al crescita e la competitività di tutte le sue regioni.

Gli investimenti andranno, di conseguenza, concepiti in senso **"globale"** per evitare squilibri territoriali troppo marcati.

Fatte queste considerazioni di ordine generale, e dopo l'intervento dell'ex Commissario alle Politiche regionali Michel Barnier, il Forum si concentrato su **due temi**, oggetto di due panel specifici.

Il primo panel, intitolato **"Setting a new agenda: future priorities for cohesion policy"**, ha permesso, nel rapporto finale del **Direttore Generale della DG Regio Jean-Charles LEYGUES**, di formulare la seguente analisi circa le prospettive future della politica di coesione europea.

Si parte dal presupposto che **il Terzo Rapporto sulla coesione sociale si presenti come il documento di riferimento per analizzare e discutere le proposte della Commissione sul periodo di programmazione 2007-2013**. Il dibattito è stato ricco di spunti, con numerose ed importanti testimonianze di realtà nazionali, regionali e locali.

Cinque punti meritano particolare attenzione:

1. una grande convergenza verso le proposte della Commissione;
2. il livello della solidarietà finanziaria sarà tema di difficile discussione;
3. occorre tener presente le specificità territoriali;
4. occorre rafforzare la dimensione urbana;
5. occorre garantire un adeguato sostegno alla cooperazione territoriale europea.

Relativamente al punto 1, quattro sono gli elementi da considerare:

- la necessità di assicurare un equilibrio tra le priorità dell'Unione europea sembra trovare una grande convergenza;

- il ri-orientamento verso le politiche di Lisbona e di Göteborg è importante per la competitività, l'innovazione, in sostanza per la nascita di un'economia basata sulla conoscenza. Priorità, queste, da sostenere in modo deciso;
- un sostegno chiaro alle regioni colpite dal cosiddetto "effetto statistico" e una maggiore coerenza con la politica di concorrenza;
- prendere atto del contesto globale in cui si deve inserire l'attuazione della politica di coesione.

Relativamente al punto 2, la Commissione rileva come sia necessario un forte sostegno all'approccio finanziario da essa formulato, approccio giudicato dai più come equo e ragionevole.

Relativamente al punto 3, si ricorda come, per quanto concerne l'inclusione della dimensione territoriale nella politica di coesione, le regioni ultraperiferiche chiedono un sostegno chiaro (la Commissione prevedrà forme di finanziamento supplementari per la cooperazione). Le aree con bassa densità demografica nell'Europa del nord (aree con meno di otto abitanti per km²) avranno un trattamento specifico, così come un supporto continuerà a sussistere per le isole, le zone di montagna e le regioni con handicap naturali.

Relativamente al punto 4, la dimensione urbana continuerà a costituire un elemento centrale della politica di coesione per la rivitalizzazione delle realtà urbane, prevedendo una maggiore responsabilità delle autorità locali nella gestione di iniziative in tale ambito.

Relativamente al punto 5, la Commissione intende dare un sostegno deciso alla cooperazione transfrontaliera, transnazionale e trasregionale, introducendo uno specifico strumento di vicinato.

Infine, **la necessità di rispettare il più possibile quanto presentato dalla Commissione**. Il dibattito politico dovrà tenere conto dell'equilibrio raggiunto tra la necessità di avere una dimensione strategica e le esigenze della decentralizzazione.

Il secondo panel, intitolato **"Reforming the delivery system: simplification and decentralisation"** si è focalizzato sui meccanismi di attuazione della futura politica di coesione. Nel rapporto finale, redatto dal **Direttore della DG Occupazione e Affari sociali Raoul Prado**, si può valutare quanto segue.

La maggior parte degli interventi concorda con le proposte della Commissione in materia di decentralizzazione e di semplificazione. **Alcuni principi di base s'impongono:**

- occorre, nell'attuazione della politica di coesione, rimettere i cittadini europei al centro della politica di coesione stessa, delle scelte, delle iniziative e degli obiettivi che essa si propone;
- occorre completare il processo di decentralizzazione e di semplificazione, assicurando un maggior coordinamento nell'attuazione della politica di coesione;
- occorre che il processo di decentralizzazione e di semplificazione comporti la necessità di una regolamentazione chiara e trasparente. Un solo regolamento globale contenente principi e strumenti è un suggerimento espresso da più interventi;

- occorre assicurare l'integrazione della politica di coesione con le altre politiche comunitarie, promuovendo sinergie specie con le politiche doganale, di concorrenza e di sicurezza;
- occorre richiamare il fatto che la politica di coesione debba essere condotta non solo a vantaggio dei nuovi paesi membri, bensì di tutta l'Unione europea.

In sostanza, occorre che la politica di coesione trovi un corretto equilibrio tra obiettivi da perseguire, risorse a disposizione e solidarietà.

Di fronte a questi principi, **quali i rischi. Essi possono essere così riassunti:**

- la maggior parte degli interenti ha ricordato come il valore delle risorse stanziare debba essere adeguato;
- una semplificazione a certi livelli non deve portare complessità ad altri livelli;
- perplessità sono emerse in merito alla decentralizzazione, ovvero è stato sottolineato come le procedure di attuazione debbano essere definite in modo chiaro, trasparente, tenendo conto delle singole specificità territoriali. In tal senso, la politica di coesione deve essere attuata in modo attento, adeguato e non affrettato, specie nei nuovi paesi membri;
- perplessità sono emerse in merito al quadro strategico, specie in tema di negoziazione e di periodicità dei rapporti da formulare alla Commissione;
- occorre meglio inquadrare il regime di funzionamento dei programmi transfrontalieri, specie laddove debbano essere applicate le norme nazionali.
- relativamente alla regola del N+2¹, tutti concordano sul fatto che sia indispensabile mantenerla, sebbene le condizioni della sua attuazione debbano essere chiarite.

Quali, allora, le **conclusioni** raggiunte con il Forum. Il compito di sintetizzarle è stato affidato all'attuale **Commissario per le politiche regionali Jacques Barrot²**, il quale ha sottolineato come sia necessaria **non solo una coerenza bensì anche una stretta sinergia tra la politica di concorrenza e quella di coesione per il raggiungimento degli stessi obiettivi.**

La politica di coesione, ha rilevato Barrot, è largamente sentita da attori nazionali, regionali e locali come una **politica viva**, e viene percepita come uno dei **pilastri dell'Unione europea**. **Dal Forum è chiaro come la maggior parte degli attori coinvolti nel processo di formulazione della nuova politica consideri le proposte della Commissione come la base di partenza per le future discussioni**, anche se si dovrà sempre tener conto dei limiti di budget dei singoli Stati membri, nel rispetto anche del Patto di Stabilità.

Due gli orientamenti sostanziali emersi nel corso del forum:

In primo luogo, la coesione è il **motore per migliorare la competitività e la performance economica dell'Unione europea**. In questo contesto, l'allargamento è

¹ In base a questa regola, qualsiasi impegno realizzato in un dato esercizio "n" che non sia stato speso nell'esercizio "n+2" deve essere disimpegnato. Detti importi, pertanto, non saranno più disponibili per il programma nazionale o regionale in questione.

² A seguito dell'allargamento, la DG Politiche regionali ha due Commissari: il francese Jacques Barrot e l'ungherese Péter Balázs. Entrambi hanno sostituito il precedente Commissario Michel Barnier, divenuto Ministro per gli Affari Esteri della Francia.

La prima priorità, **convergenza**, corrisponde alla politica regionale per le aree Obiettivo 1 (sotto la soglia del 75% del reddito medio pro capite europeo) e sotto tale soglia tutte le regioni sono eleggibili per ottenere i fondi. Viene introdotto un Obiettivo 1bis per il *phasing out* di 18 regioni "colpite statisticamente" dalla riduzione del reddito medio pro capite europeo, le quali beneficeranno di un aiuto decrescente che andrà dall'85 al 60% di ciò che viene destinato alle aree Obiettivo 1. La lista delle Regioni in *phasing out* è ancora provvisoria, sebbene già nel 2005 vi saranno delle modifiche. I programmi saranno supportati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), dal Fondo sociale europeo (FES), e dal Fondo di coesione.

La seconda priorità, **competitività regionale e occupazione** riunirà in un solo obiettivo i precedenti Obiettivi 2 e 3. Le procedure attuative saranno diverse rispetto al passato, poiché scomparirà la zonizzazione e conseguentemente le regioni stesse dovranno segnalare chi dovrà essere aiutato e chi no. I criteri di individuazione delle aree sono tre: Pil pro capite, impiego e densità demografica. Infine, in tale seconda priorità rientrano anche finanziamenti *ad hoc* per situazioni specifiche, quali per esempio per regioni che escono naturalmente dall'Obiettivo 1 e che saranno supportate in modo più decisivo. Un trattamento specifico sarà altresì previsto per regioni con handicap naturali durevoli (es. zone con bassa densità demografica), per le quali tasso di co-finanziamento sarà più alto.

La terza priorità, **cooperazione territoriale europea**, spinge sulla necessità di promuovere la cooperazione transfrontaliera e transnazionale. Vi sarà un rafforzamento del programma INTERREG e la Commissione sta inoltre lavorando su di un nuovo strumento giuridico che sarà messo a disposizione degli enti locali, con la finalità di creare una "collettività territoriale transfrontaliera" per facilitare tale politica di cooperazione.

Relativamente alla **dotazione finanziaria**, si segnala quanto segue. Per il periodo 2007-2013, la Commissione propone, che nell'ambito delle prospettive finanziarie, alla politica di coesione siano allocate risorse pari allo 0,41% del Pil comunitario a 27 membri (questa cifra equivale allo 0,46% al lordo dei trasferimenti per lo strumento rurale che ritorneranno di competenza della DG Agricoltura). La percentuale corrisponde, in termini nominali, a circa 336,3 miliardi di euro (oppure 344,9 miliardi di euro, se contiamo anche le spese amministrative collegate al Fondo di solidarietà), tenendo presente che tali somme rimarranno degli obiettivi di spesa. La **ripartizione**, sebbene ancora indicativa, **sulle tre priorità** (convergenza, competitività regionale e occupazione, cooperazione territoriale) sarà la seguente:

- circa il 78% andrà alla priorità convergenza (aree economicamente depresse, fondo di coesione e regioni colpite dall'effetto statistico), con una particolare enfasi nell'aiutare i nuovi Stati membri. Il limite di assorbimento ("*capping*") relativo ai trasferimenti finanziari a ogni Stato membro interessato rimarrà all'attuale 4% del Pil nazionale, ivi compresi i fondi destinati allo sviluppo rurale e ittico. L'importanza del Fondo di coesione sarà rafforzata fino ad assorbire un terzo della dotazione finanziaria per i nuovi paesi membri. Questo, al fine di consolidare gli sforzi avviati nel periodo 2004-2006 e alla luce anche dei fabbisogni di questi paesi in termini di trasporti, infrastrutture, tutela ambientale. L'allocazione tra paesi terrà conto delle esigenze specifiche degli stessi, con dei limiti minimi e massimi (le cd. "forchette finanziarie"). Le regioni colpite, invece, dall'effetto statistico beneficeranno di una specifica, anche se decrescente, allocazione finanziaria per facilitare il loro processo di *phasing out*.
- Circa il 18% andrà alla priorità competitività regionale e occupazione, e al di fuori delle regioni in *phasing out* la distribuzione tra nuovi e vecchi Stati membri sarà paritaria (50-50). I programmi regionali, inseriti nelle regioni in *phasing in* adotteranno lo stesso principio operativo dell'unica fonte di finanziamento (cioè il FESR).
- Circa il 4% andrà, infine, alla priorità cooperazione territoriale.