



Istituto nazionale per il Commercio Estero

I fondi strutturali nella futura programmazione 2007-2013

A cura di

Federico Pasini

Stagiaire presso l'**Istituto nazionale per il Commercio Estero - Ufficio di Bruxelles**

Gennaio 2006

Questa guida è stata realizzata dal dott. Federico Pasini, stagiaire presso l'ufficio ICE di Bruxelles nel periodo ottobre 2005/aprile 2006, utilizzando i documenti ufficiali e le informazioni della Commissione europea e della Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'UE. Per ogni ulteriore informazione Vi invitiamo a contattare:

ICE Bruxelles, tel (+32) 2 - 2291430, fax (+32) 2 - 2231596, e-mail: bruxelles@bruxelles.ice.it

INDICE

PREMESSA	p.	ii
INTRODUZIONE		iii
I. CAPITOLO 1. LA RIFORMA DELLA POLITICA REGIONALE		
1.1	I principi e le ragioni della riforma	1
1.2	Tre obiettivi per tre strumenti	4
1.3	Il sistema di attuazione	5
1.4	Orientamenti strategici e programmazione	8
1.5	Strumenti di programmazione e contenuti: cosa cambia?	10
1.5.1	Altre novità regolamentari	12
II. LE PROSPETTIVE FINANZIARIE: I FONDI STRUTTURALI		
2.1	Gli stanziamenti economici	13
2.2	Nuovi parametri per l'allocazione delle risorse finanziarie agli stati membri	17
2.3	Il punto di vista delle regioni: il mezzogiorno d'Italia	18
III. IL FONDO SOCIALE EUROPEO: PRESENTE E FUTURO		
3.1	Fondo Sociale Europeo – PRESENTE	21
3.1.1	Risultati del Fondo Sociale in Italia	23
3.2	Fondo Sociale Europeo – FUTURO: Le novità previste dalla nuova programmazione	25
3.2.1	La Strategia Europea per l'Occupazione (OSE)	27
IV. LA COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA		
4.1	Le risorse finanziarie	28
4.2	La cooperazione transfrontaliera	29
4.3	La cooperazione transnazionale	31
4.4	La cooperazione interregionale	33
4.5	Gestione e struttura dei programmi	35
CONCLUSIONI		37
ALLEGATI		
- N°1	Overview of the New Financial Perspective 2007-2013	38

PREMESSA

Tutte le informazioni ed i valori numerici esposti nella seguente dissertazione sono soggetti a mutamenti fino al momento in cui il Parlamento Europeo non si sarà pronunciato in merito al bilancio comunitario (decisione prevista attorno a marzo 2006) ed in cui gli Stati Membri non avranno approvato i Regolamenti (il cui accordo si dovrebbe raggiungere entro maggio-giugno di quest'anno). Ad oggi, la maggior parte dei Paesi dell'Unione ha già avviato le discussioni interne riguardo al contenuto dei programmi; anche le discussioni tra la Commissione, le autorità nazionali ed i partner dei singoli progetti sono già in corso, in attesa di poter formalizzare il proprio operato una volta che le prospettive finanziarie prima, ed i regolamenti poi, saranno stati adottati definitivamente.

INTRODUZIONE

Dopo la grave crisi istituzionale creatasi a causa dalla mancata ratifica della Costituzione Europea, dovuta all'esito negativo dei referendum in Francia e nei Paesi Bassi, ed in seguito all'infruttuoso Consiglio Europeo di fine giugno guidato dalla presidenza lussemburghese (nel quale si optò di non decidere in merito alle prospettive finanziarie 2007-13¹), l'Unione Europea si trova oggi ad un punto di svolta. In occasione del Consiglio dei Capi di Stato e di Governo del 16 dicembre 2005, infatti, la volontà politica ha prevalso sugli interessi di parte, consentendo l'approvazione delle linee di bilancio dell'Unione per il futuro settennio di programmazione.

L'UE aveva un disperato bisogno di un accordo riguardo al nuovo quadro garantito per le proprie spese; quest'ultimo, ad oggi, è una realtà ed è ormai necessario considerare trascurabili le innumerevoli sfaccettature dei negoziati che lo hanno preceduto. E' al contrario necessario evidenziare il ruolo di chi, per porre il proprio paese "al centro dell'azione europea" o, più semplicemente, per lasciare la propria impronta nella storia, ha rappresentato il principale fautore di questa positiva, anche se non entusiasmante, intesa: il Presidente di turno del vertice, Tony Blair. Rinunciando a 10,5 miliardi di euro, in sette anni, del contestato "rebate"², il premier britannico ha di fatto confermato il proprio sostegno di fondo alla costruzione dell'UE, accettando in piena coscienza di causa le critiche che lo attendevano nel proprio Paese, ma permettendo alla "macchina europea" di uscire dall'impasse in cui da tempo stagnava.

Il compromesso raggiunto consentirà così all'Unione di funzionare in modo egregio fino al 2013³, di farsi carico dei costi dell'allargamento e, non da ultimo, di creare le condizioni affinché, le questioni fondamentali sul futuro dell'Europa unita (le sue ambizioni, il suo funzionamento istituzionale, le sue frontiere, la sua stessa natura) siano affrontate da una posizione adeguata. Secondo la formula scelta, inoltre, la Commissione effettuerà una revisione completa di tutte le spese e risorse dell'UE (PAC e rimborso britannico inclusi) nell'anno 2008-2009. L'analisi di tale rapporto da parte del Consiglio Europeo, permetterà poi a quest'ultimo di prendere decisioni in

¹ Il trattato in vigore prevede che l'attività di bilancio sia regolata mediante l'esame e l'adozione di bilanci annuali. Tuttavia, poiché tale sistema ha dato luogo storicamente a grandi difficoltà, recentemente le istituzioni si sono dotate di uno strumento quadro quale quello delle prospettive finanziarie che non è previsto dal trattato vigente, ma che è stato costituito su base volontaria per dare stabilità ai bilanci su base annua.

² Tale "rimborso" era stato ottenuto da Margareth Thatcher nel 1984 al fine di compensare gli ingenti fondi agricoli incassati dalla Francia. Era dunque stato stabilito che il Regno Unito ricevesse il 66% del divario, mediante un rimborso da parte dell'UE. Grazie alla nuova intesa, nel 2013 come termine ultimo, la Gran Bretagna dovrà partecipare pienamente al finanziamento dei costi dell'allargamento ad eccezione delle spese agricole.

In cambio alla rinuncia britannica, il presidente Chirac ha concesso di ridiscutere genericamente la politica agricola comune (PAC) nel 2008, promettendo "proposte ambiziose" per il futuro dell'Unione.

³ Attuando le strategie di Lisbona e di Göteborg.

merito ad eventuali aggiustamenti da effettuarsi in corso d'opera e, più nel lungo periodo, in vista del successivo esercizio 2014-2020.⁴

L'attenzione delle istituzioni europee è oggi rivolta soprattutto alla realizzazione di una grande manovra di politica economica in grado di promuovere la crescita e lo sviluppo, con un piano strategico diretto ad aumentare la competitività, lo sviluppo delle tecnologie, la ricerca, la formazione. L'accordo costituisce dunque un punto fermo per i governi e per le istituzioni comunitarie, che sono ora in grado di proseguire i negoziati al fine di approvare i Regolamenti nonché le decisioni inerenti al budget UE.

Se è vero, però, che l'Unione aveva bisogno, per "respirare", di un bilancio garantito per il settennio 2007-2013, è indiscutibile il fatto che, ad ogni modo, il criterio con cui le risorse finanziarie sono utilizzate è spesso più importante dei finanziamenti in sé. In tale direzione, il presente studio si propone di porre in evidenza le principali novità che caratterizzeranno i fondi strutturali a partire dal 1° gennaio 2007. L'obiettivo è quello di dissipare le principali perplessità riguardanti il futuro funzionamento dei fondi, offrire un quadro generale degli ambiti su cui è necessario concentrarsi al fine di risultare vincenti nella sfida delle Call for Proposals e, non da ultimo, far maggior chiarezza nell'universo di cifre che solitamente crea più caos che trasparenza.

Ai fini di una chiara ed il più possibile coerente esposizione, ho ritenuto indispensabile dedicare l'intero capitolo 1 alla descrizione della riforma della politica regionale, evidenziando gli elementi che costituiranno un fattore di novità a partire dal 1° gennaio 2007, ma cercando al contempo di fornire una visione d'insieme degli effetti che tali cambiamenti comporteranno sul funzionamento complessivo del sistema *fondi strutturali*.

Sempre in riferimento a quest'ultimo, il secondo capitolo si propone di riassumere l'esito delle decisioni che il Consiglio europeo di fine dicembre 2005, ha preso in tema di dotazioni finanziarie. Nel paragrafo conclusivo del capitolo, è poi stato dato spazio alle immediate necessità di crescita dell'Italia meridionale ponendo pertanto in evidenza le priorità di cui, il mezzogiorno del nostro paese, dovrà tener conto.

Il terzo capitolo analizza le principali caratteristiche ed attività del Fondo Sociale Europeo (FSE), in particolare in Italia, sia in riferimento all'attuale periodo di programmazione, che al settennio 2007-2013. L'analisi dei nuovi aspetti riguardanti il futuro del FSE non ha potuto infatti prescindere dalla descrizione delle odierne caratteristiche del Fondo stesso.

Il quarto ed ultimo capitolo è stato infine dedicato alle molteplici sfaccettature della *cooperazione territoriale europea*, che, di fatto, rappresenta "l'obiettivo tre" della futura programmazione.

⁴ Tale meccanismo presuppone la possibilità di poter modificare il bilancio europeo prima del 2013.

CAPITOLO 1. LA RIFORMA DELLA POLITICA REGIONALE

1.1 I PRINCIPI E LE RAGIONI DELLA RIFORMA

La riforma della politica di coesione per il periodo dal 2007 al 2013 si basa su di una panoramica generale delle nuove sfide per l'UE legate all'Unione allargata (e le conseguenti disparità occupazionali, disuguaglianze sociali e divari di competenze), al cambiamento demografico (con la riduzione e l'invecchiamento della forza lavoro) ed infine alle ristrutturazioni economiche e sociali (dovute in particolare alla globalizzazione). La riforma dei fondi strutturali si inserisce pertanto all'interno di un quadro composto da quattro priorità dell'Unione e specificatamente: il conseguimento di sviluppo sostenibile, competitività e coesione al fine di favorire crescita ed occupazione. Le altre priorità, che sono più in generale per l'UE e non riguardano direttamente i fondi strutturali sono: la "conservazione e gestione delle risorse naturali"; "cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia" e l'"Unione Europea nel mondo".

L'azione dei Fondi strutturali nell'attuale programmazione 2000-2006 (definita nel documento Agenda 2000 e ulteriormente sviluppatasi con i due Consigli europei di Lisbona (Marzo 2000)⁵ e di Goteborg (giugno 2001)), si concentra su tre grandi obiettivi di sviluppo la cui declinazione a livello territoriale spetta agli stati ed alle autorità locali in ossequio al principio di sussidiarietà:

- 1) Consentire l'adeguamento da parte delle regioni in ritardo di sviluppo;
- 2) Convertire, dal punto di vista economico e sociale, le aree industriali, rurali, urbane o le aree che dipendono dalla pesca;
- 3) Migliorare le opportunità formative ed occupazionali.

Fino ad oggi la politica regionale ha fornito un'ottima prova di sé: i fondi strutturali ed il fondo di coesione hanno costituito la forza guida nel processo di crescita e convergenza dell'Unione. A questo proposito vi sono dati significativi:

- I programmi dell'UE hanno aumentato il capitale sociale di circa il 3% in Spagna, del 9% in Portogallo, del 7% nel mezzogiorno d'Italia e del 4% in Germania orientale;
- Dal 1994, il PIL pro-capite in Spagna, Grecia e Portogallo è cresciuto ad una media dell'1% annuo in più rispetto alla media comunitaria; in Irlanda del 4% in più;
- In generale le regioni ad obiettivo 1 sono cresciute tre volte più velocemente rispetto al resto d'Europa.

Ne risulta una notevole riduzione del divario in settori chiave dell'UE come i trasporti, l'occupazione, lo sviluppo sostenibile, l'energia, l'accessibilità, le questioni ambientali ecc..⁶

⁵ Si veda http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713_it.htm

⁶ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l60014.htm>

Malgrado ciò, tuttavia, c'è bisogno di un'ulteriore attenzione e sostegno affinché le azioni di riequilibrio e sviluppo di alcuni territori trovino una loro naturale prosecuzione, evitando pertanto di vanificare quanto già è stato realizzato.

Proprio all'interno di questo scenario, si inserisce l'importante ruolo giocato dalla riforma della politica regionale. Con la presentazione della proposta della Commissione europea sulle "prospettive finanziarie" (2007-2013) lo scorso febbraio 2004, seguita a luglio da quella sui nuovi Regolamenti dei fondi strutturali, si è aperto il negoziato per il nuovo periodo di programmazione 2007-2013. I principi guida della riforma della politica regionale sono stati:

- *Concentrazione*: un'impostazione più strategica che consolida le priorità dell'Unione sia a livello geografico, sia dal punto di vista tematico.

- *Semplificazione*: riduzione del numero di regolamenti e degli obiettivi;
programmi sostenuti da un unico fondo;
proporzionalità in materia di controllo e valutazione.

- *Decentramento*: ruolo più incisivo di regioni e soggetti locali.

Vi sono tre ordini di ragioni che hanno reso necessaria tale riforma:

1- *Nuove priorità e politiche dell'Unione Europea*. L'obiettivo sarà d'ora in avanti rappresentato dal perseguimento degli scopi prefissati all'interno dell'agenda di Lisbona⁷ con un accento, molto più forte rispetto al passato, sulla competitività, sull'innovazione, sulle riforme strutturali e sulla creazione di occupazione.

2- *Responsabilità, condivisa e rafforzata, della politica di coesione nel quadro dell'allargamento dell'Unione*⁸. Le politiche di coesione dovranno pertanto dare priorità ai nuovi paesi, data la necessità di quest'ultimi di assorbire un enorme quantitativo di investimenti.

3- *Maggiore sussidiarietà*. Vi è, infatti, una domanda di sussidiarietà molto più forte rispetto al passato da parte di tutti gli Stati, regioni e città. Si è dunque rivelato necessario disegnare una politica che tenesse conto di questo nuovo rapporto inter-istituzionale, creando un nuovo sistema di governance e dando un ruolo più importante alle città.

Alla luce degli appena citati cambiamenti, è stato necessario disegnare una nuova politica regionale articolata attorno a *tre obiettivi principali*:

- **Convergenza** [attuale obiettivo 1]

Si concentra sulla promozione delle regioni meno sviluppate e più in particolare a favore:

- a) delle regioni con un PIL pro-capite inferiore al 75% della media dell'Unione Europea a 25 paesi;

⁷ http://europa.eu.int/growthandjobs/index_en.htm

⁸ Non solo nei confronti dei nuovi dieci membri, ma, a partire dal 2007, anche nei confronti di Romania e Bulgaria.

b) delle regioni che a fine 2006 usciranno dall'obiettivo 1 per "effetto statistico"⁹ (cioè quelle con un PIL pro-capite compreso tra il 75% dell'attuale media dell'Unione a 15 paesi ed il 75% della media a 25 paesi);

c) degli stati che possono beneficiare del Fondo di Coesione poiché hanno un PIL pro-capite inferiore al 90% della media dell'Unione a 25 paesi.

d) E' infine previsto un programma speciale per le regioni cosiddette "ultra-periferiche" (cioè le 7 regioni che hanno uno statuto speciale ai sensi dell'art. 299 del trattato).

L'iniziale proposta della Commissione di destinare circa 264 miliardi di euro a favore di tale obiettivo è stata fortemente ridimensionata dal Consiglio a presidenza lussemburghese del giugno 2005. L'intesa raggiunta dal Consiglio guidato dalla presidenza britannica, il 16 dicembre dello stesso anno, è stata pari a circa 251 miliardi di euro.¹⁰

• **Competitività regionale e occupazione** [attuali obiettivi 2 e 3]

Tale obiettivo beneficerà tutte le regioni dell'Unione al di fuori della cosiddetta *Convergenza*. Le risorse previste sono però molto più limitate rispetto al precedente obiettivo: l'iniziale proposta della Commissione di destinare circa 57 miliardi di euro, è stata ridotta di due punti percentuali dal compromesso lussemburghese; la decisione finale, presa dal consiglio a presidenza britannica, ha attestato le risorse che verranno elargite in quest'ambito a circa 48 miliardi di euro.¹¹

Tale obiettivo comprende due rubriche:

I. Competitività regionale:

- innovazione e società della conoscenza
- accessibilità e servizi d'interesse generale
- ambiente e protezione dei rischi
- responsabilità delle città, subdelega della regione (URBAN+)

II. Occupazione (a sostegno della Strategia Europea per l'Occupazione)

- adattabilità dei lavoratori
- aumento dell'occupazione
- accessibilità al mercato del lavoro per le persone più vulnerabili.

⁹ Si tratta dell'effetto prodotto dall'ingresso dei nuovi dieci paesi membri sui dati statistici medi comunitari. Tale effetto ha pertanto provocato una riduzione del PIL pro-capite pari al 12%. Ciò comporta l'esclusione dai finanziamenti di regioni e/o interi paesi che, non vi fosse stato l'allargamento, sarebbero rientrati tra i beneficiari.

¹⁰ Un dato concreto che chiarisce le idee sull'intensità di aiuto di questo obiettivo è il fatto che tali aree riceveranno circa 200 euro per abitante.

¹¹ In questo caso l'intensità di aiuto è pari circa a 10 euro per abitante.

- *Cooperazione territoriale europea (sia trans-frontaliera che trans-nazionale)*

La Cooperazione territoriale europea, ampiamente trattata all'interno del capitolo 4, si propone di favorire un'integrazione armoniosa ed equilibrata dell'insieme dell'Unione. Le priorità di questo obiettivo sono attinenti agli scopi della strategia di Lisbona.

La cooperazione interregionale, che esisterà fino alla fine del 2006 con INTERREG, sarà integrata all'interno dei programmi ordinari (*mainstream*) e non farà quindi più parte dell'obiettivo 3.

Le regioni beneficiarie di tale obiettivo saranno:

- a) le regioni frontaliere, comprese le frontiere marittime;
- b) le macro-regioni (la Commissione ha proposto 13 macro-regioni¹²)

Il bilancio sarà invece pari al 2,4% del totale della disponibilità dei finanziamenti.

1.2 TRE OBIETTIVI PER TRE STRUMENTI

Il nuovo settennio di programmazione prevede solamente tre strumenti finanziari ed un regolamento generale al fine di conseguire al meglio le priorità previste dai tre obiettivi sopra esposti:

- *Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)*

Il ruolo del FESR consiste nel promuovere gli investimenti e contribuire a ridurre gli squilibri regionali nell'UE. 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, soprattutto nelle regioni in ritardo di sviluppo.

- *Fondo Sociale Europeo (FSE)*

Istituito con l'entrata in vigore del trattato di Roma del 1958, il FSE fornisce sostegno alle politiche ed alle priorità riguardanti la promozione ed il miglioramento dell'occupazione, il miglioramento della qualità e della produttività sul lavoro e la promozione dell'integrazione sociale e della coesione. Il Fondo viene attuato in linea con gli orientamenti e le raccomandazioni formulati nell'ambito della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO)¹³.

- *Fondo di Coesione (FC)*

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 (RNL) 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. In futuro, il Fondo di coesione contribuirà, insieme al FESR, ai programmi pluriennali di investimento

¹² Tra queste ricordiamo quelle del Mar Baltico, del Mediterraneo, dell'arco alpino, dei Balcani.

¹³ L'OSE viene trattata nel paragrafo 3.2.1

gestiti in maniera decentrata e non sarà soggetto all'approvazione da parte della Commissione per i singoli progetti.

- *Regolamento Generale*

Il nuovo regolamento generale definisce i principi, le norme e gli standard comuni per l'attuazione del FESR, del FSE e del Fondo di coesione. Sulla base del principio della gestione comune ad opera dell'Unione, degli Stati membri e delle regioni, il Regolamento definisce un nuovo processo di programmazione e standard comuni per la gestione finanziaria, il controllo e la valutazione. Il nuovo sistema di erogazione consentirà una gestione più semplice, proporzionata e decentrata dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione.¹⁴

1.3 IL SISTEMA DI ATTUAZIONE

I principi chiave di messa in opera saranno, anche nel futuro esercizio 2007-2013, i seguenti:

- programmazione pluriennale di sette anni
- partenariato (anche se dal prossimo settennio esso diverrà competenza dello Stato Membro)
- valutazione
- co-finanziamento
- responsabilità condivisa
- addizionalità per l'obiettivo 1¹⁵
- riserva di performance o riserva di premialità¹⁶
- disimpegno automatico (o regola "n+2")¹⁷ e sistema degli anticipi.

Come già precedentemente accennato, la futura programmazione prevede tuttavia una radicale opera di semplificazione:

1) La formula che l'Unione Europea ha sposato, nel riformare le proprie politiche interne, sembra esser stata: "meno strumenti e più programmi". In questa direzione vi è, infatti, una *riduzione degli strumenti finanziari* che dagli attuali nove diverranno, in futuro, solamente tre: Fondo di Coesione, FESR, Fondo Sociale Europeo.

¹⁴ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/it/lvb/g24234.htm>

¹⁵ Il principio dell'addizionalità prevede che il denaro messo a disposizione da parte dell'Unione non debba essere sostitutivo dei fondi nazionali per le medesime priorità. Ciò permette di massimizzare l'impatto del denaro su ogni singolo territorio.

¹⁶ Tale riserva, che resta a far parte del regolamento sarà, a partire dal 2007, opzionale. In altre parole, i paesi che decideranno di inserire all'interno dei loro programmi una quota di risorse non allocate, potranno farlo a loro discrezione.

¹⁷ Tale regola prevede che se il denaro che un paese riceve non viene speso entro due anni, a partire dal momento in cui è stato impegnato, esso non debba essere pagato dal bilancio comunitario, tornando pertanto, secondo una chiave di ripartizione, nelle casse dei paesi contribuenti.

I programmi, inoltre, saranno *mono-fondo*: da un lato ciò richiederà maggiore capacità organizzativa al fine di articolare al meglio gli interventi del Fondo Sociale e di quello Regionale, che comunque presenteranno programmi distinti; dall'altro però ciò implica che vi saranno, in particolare per l'obiettivo 2, più programmi. Nel caso dell'Italia, ad esempio, ogni regione del centro-Nord avrà un programma finanziato dal Fondo Sociale e uno dal FESR.

2) Divisione più chiara delle responsabilità con la politica di sviluppo rurale. Ai tre nuovi obiettivi corrisponderanno solamente tre fondi dal momento che il FEOGA¹⁸ e lo SFOP¹⁹, che precedentemente erano compresi all'interno della politica di coesione, dal 2007 in poi verranno attuati in maniera separata. In altre parole, pur essendo dei fondi a finalità strutturale, sia FEOGA che SFOP verranno gestiti come dei fondi separati all'interno della politica di sviluppo rurale e non più all'interno del sistema dei fondi strutturali.

3) Riduzione delle fasi di programmazione (mediante un documento politico di ogni Stato ed una programmazione operativa).

4) Semplificazione della gestione finanziaria (i pagamenti saranno effettuati a livello di asse prioritario).

5) Introduzione del principio di proporzionalità nel sistema di controllo (questa misura rimane tuttavia ancora un elemento di negoziato).²⁰ Nel caso in cui tale provvedimento venisse approvato, ad ogni programma il cui valore massimo sia pari a 750 milioni di euro, ed il cui livello di aiuto della Commissione *in media* non superi il 40% del costo totale, dovranno essere applicate le regole nazionali in materia di controllo, e non più quelle comunitarie. In altre parole, nelle appena citate condizioni, il controllo dovrà essere effettuato interamente da parte dello Stato Membro. Ciò permetterà di evitare l'attuale sovrapposizione dei controlli sia comunitari che nazionali. In questo senso giocherà pertanto la sussidiarietà. Tale misura verrà applicata essenzialmente ai programmi del nuovo obiettivo 2 e ad alcuni programmi phasing-in.²¹

Sulla base di quanto appena descritto, è dunque possibile affermare che la struttura inerente l'attuazione dei fondi strutturali verrà sensibilmente snellita. La tabella nella pagina seguente permette di avere una percezione visiva della notevole semplificazione strutturale e della concentrazione tematica che prenderà corpo:

¹⁸ Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia. Il FEOGA si compone di due sezioni, la sezione Orientamento e la sezione Garanzia. Nell'attuale programmazione, il *FEOGA Orientamento* è rivolto a promuovere lo sviluppo rurale e l'adeguamento strutturale delle aziende agricole, con investimenti diretti in favore degli operatori.

Il *FEOGA Garanzia* mira ad assicurare adeguati livelli di reddito agli addetti del settore agricolo, attraverso una politica di sostegno dei prezzi dei prodotti.

¹⁹ Strumento Finanziario di Orientamento per il Settore della Pesca. La sua finalità è quella di contribuire a conseguire un equilibrio tra le risorse del settore della pesca e il loro sfruttamento, accrescendo inoltre la competitività del settore.

²⁰ La Germania è attualmente il principale contestatore di questa proposta.

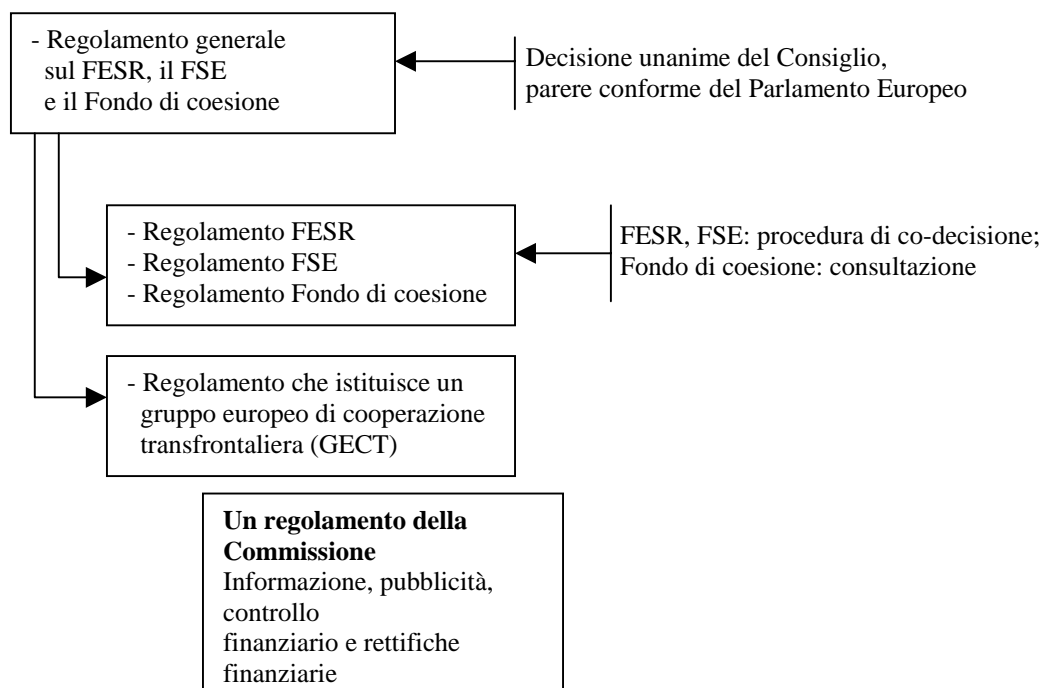
²¹ *Council of the European Union, 19 December 2005 "Financial Perspective 2007-2013"*.

Coesione 2007-2013: gli obiettivi e gli strumenti proposti dalla Commissione

2000-2006		2007-2013	
Obiettivi	Strumenti finanziari	Obiettivi	Strumenti finanziari
Fondo di coesione	Fondo di coesione	Convergenza	FESR
Obiettivo n. 1	FESR FSE FEAOG-garanzia e orientamento SFOP		FSE
			Fondo di coesione
Obiettivo n. 2	FESR FSE	Competitività regionale e occupazione — livello regionale — livello nazionale: strategia europea per l'occupazione	FESR
Obiettivo n. 3	FSE		FSE
Interreg	FESR	Cooperazione territoriale europea	FESR
URBAN	FESR		
EQUAL	FSE		
Leader+	FEAOG-orientamento		
Sviluppo rurale e ristrutturazione del settore della pesca nelle zone escluse dall'obiettivo n. 1	FEAOG-garanzia SFOP		
9 obiettivi	6 strumenti	3 obiettivi	3 strumenti

Tabella fornita dalla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea

La nuova struttura normativa sarà la seguente:



Come si può osservare dalla seconda tabella, i regolamenti d'attuazione di ogni fondo verranno sostituiti da un singolo Regolamento generale valido per i tre fondi; vi sarà poi un solo regolamento d'attuazione della Commissione invece dei cinque regolamenti specifici del passato. E' stata infine avanzata la proposta di introdurre un quinto regolamento, chiamato GECT, che riguarda la cooperazione territoriale. Sebbene esso non sia ancora stato definitivamente approvato, l'idea è quella di fornire l'entità che dovrà gestire i programmi di cooperazione transfrontaliera, di uno *statuto giuridico*. Si tratta, in altre parole, di gruppi composti perlopiù da enti pubblici nazionali, regionali e locali che, mediante la firma di una convenzione comune, sostituiscono l'autorità di gestione all'interno di una programmazione negoziata.

Anche le norme di ammissibilità subiscono una semplificazione e vengono integrate nel Regolamento generale e nei Regolamenti sui Fondi.

Complessivamente, dunque, la panopia delle strumentazioni che la Commissione ha messo a disposizione del negoziato è più semplice e meglio strutturata rispetto all'attuale periodo di programmazione.

1.4 ORIENTAMENTI STRATEGICI E PROGRAMMAZIONE

Oltre che più semplici, gli strumenti di programmazione ed attuazione, saranno anche più "razionali":

- **Orientamenti strategici della Comunità per la coesione**

E' prevista una nuova procedura inter-istituzionale dal momento che il Consiglio avrà un ruolo più rilevante nell'arco di tutta la programmazione. Mentre fino ad ora, nel campo dei fondi strutturali, il Consiglio si limitava ad approvare i regolamenti ed il pacchetto finanziario, per poi uscire di scena, dal 1° gennaio 2007 esso dovrà anche adottare un *Quadro Strategico Comunitario* in grado di impartire linee guida a tutti i paesi dell'Unione.²² Tale documento, elaborato dalla Commissione Europea, è già stato oggetto di un'ampia consultazione ed avrà il compito di delineare le priorità strategiche d'intervento per la futura programmazione. Questi "orientamenti strategici", realizzati dalla Commissione ed approvati dal Consiglio, dovranno infine ottenere l'assenso, previa discussione, del Parlamento Europeo.

²² La base giuridica di tale documento è rappresentata dai Regolamenti che sono tuttora in discussione. Sarà pertanto necessario attendere l'approvazione dei regolamenti affinché il Consiglio adotti formalmente il documento in oggetto.

- Quadro di riferimento strategico nazionale

Con la nuova programmazione ci si propone di legare sempre più la politica di coesione alle strategie complessive dell'UE (stabilite a Lisbona e Goteborg) fissate dal Consiglio. A tal fine il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) dell'attuale programmazione avrà il suo erede ideale nel cosiddetto *quadro di riferimento strategico nazionale*. Quest'ultimo, che dunque sostituirà a tutti gli effetti il QCS, sarà un documento con un approccio più strategico e meno dettagliato e dovrà pertanto riferirsi più alle priorità di ciascun paese, ed alle principali leve per affrontare queste sfide, che non alle specificità dell'implementazione.

Ogni stato membro, in applicazione del principio del partenariato, darà vita ad un quadro di riferimento strategico nazionale²³ che, di fatto, “discenderà” dal Quadro Strategico Comunitario non solo perché rispecchierà gli orientamenti dell'Unione, ma anche perché definirà la strategia nazionale e la relativa programmazione; tale documento sarà infine soggetto alla valutazione della Commissione.

- Programmi operativi

Come del resto al giorno d'oggi, vi saranno poi dei *programmi operativi* nazionali (PON) o regionali (POR) per ogni singolo fondo. I programmi operativi, che deriveranno dai quadri strategici nazionali, saranno così strutturati: un programma per Fondo, per ogni Stato membro o regione, che fornirà la definizione delle priorità, delle modalità di gestione e del piano finanziario.²⁴ Tale programmazione, a differenza della precedente, non prevederà, tuttavia, delle misure, ma solo delle priorità; ai sensi del regolamento, infatti, l'unico elemento concreto di questa programmazione sarà rappresentato da una lista di “grandi progetti”.²⁵ E' importante sottolineare il fatto che i programmi operativi che verranno proposti dai singoli Stati membri, o dalle singole regioni, saranno soggetti alla decisione finale della Commissione.

- Gestione dei programmi e selezione dei progetti

Il passo successivo è la gestione dei programmi e la selezione dei progetti, competenza puramente nazionale o regionale. Non esistendo più il complemento di programmazione, la gestione dei programmi e la selezione dei progetti sarà a totale carico dello Stato Membro, secondo il principio della “gestione condivisa” e cioè della concertazione con la Commissione.

²³ Si tratta di un quadro di riferimento *strategico e non finanziario* pertanto molto più flessibile; la flessibilità economica non sarà a livello di stato membro, bensì a livello di fondo.

²⁴ Più in pratica: in Italia vi saranno sicuramente due programmi operativi nazionali, uno FESR e l'altro FSE, e due programmi operativi regionali (uno FESR e l'altro FSE).

²⁵ Per “grandi progetti” si intendono quelli con costo superiore ai 25 o ai 50 milioni di euro.

- Follow-up strategico e dibattito annuale

Il quinto ed ultimo elemento del sistema di programmazione sarà infine costituito dal **follow-up strategico** cioè un monitoraggio di come i programmi nazionali e regionali stanno contribuendo alla realizzazione delle priorità comunitarie e pertanto al raggiungimento degli obiettivi della strategia di Lisbona. Dal momento che questo follow-up strategico sarà annuale, esso darà la possibilità di correggere *annualmente* sia il quadro strategico regionale che quello nazionale e, non da ultimo, i programmi. Il dibattito avverrà in occasione del Consiglio europeo di primavera e si baserà su una relazione annuale della Commissione nei confronti degli Stati membri. Come già sostenuto, in tale occasione il Consiglio indicherà, mediante un documento, come i fondi strutturali hanno contribuito o stanno contribuendo a conseguire gli obiettivi e le priorità europee.

1	Linee guida della Commissione <i>proposta dalla Commissione, adozione dal Consiglio, assenso dal Parlamento Europeo</i>
2	Quadri strategici nazionali <i>proposti dallo Stato Membro in partenariato; recepisce gli orientamenti comunitari, elabora una strategia nazionale e il quadro programmatico; decisione dalla Commissione</i>
3	Programmi Operativi <i>un programma per fondo e Stato membro o regione, descrizione delle priorità, modalità di gestione e risorse finanziarie; proposte da Stato o regione; decisione della Commissione</i>
4	Gestione e selezione dei progetti <i>da Stati membri e regioni; "shared management" = concertazione con la Commissione</i>
5	Follow-up strategico <i>Consiglio Europeo, basato su rapporti annuali della Commissione e Stati membri</i>

1.5 STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE E CONTENUTI: COSA CAMBIA?

Alla luce di quanto appena enunciato è quindi possibile sostenere che le principali novità, relative agli strumenti di programmazione ed attuazione, saranno le seguenti:

- Programmazione: 2 fasi invece di 3 (quadro di riferimento strategico + programmi; mancherà pertanto la terza fase del Complemento di programmazione).
- Gestione finanziaria a livello di singolo POR o di singolo asse prioritario a livello di PON, che consente una maggiore semplicità nell'adeguamento dei programmi. (La gestione finanziaria non avverrà quindi più a livello di QCS).

- Ammissibilità delle spese in base alle norme nazionali.
- Sistema di controllo: proporzionale rispetto al contributo dei fondi.²⁶
- Decentramento → ruolo più incisivo delle regioni soprattutto in riferimento alle cosiddette politiche speciali. A partire dal 2007, vi sarà infatti una particolare concentrazione sui *territori particolarmente svantaggiati* delle regioni ad obiettivo 1 e nei confronti delle *aree urbane*. In questi due ambiti vi potranno essere gestioni decentralizzate condivise tra il livello europeo, nazionale, regionale, urbano e locale. (Ad esempio sulle questioni urbane vi sarà la possibilità di delegare i compiti alle autorità locali).

Gli elementi di novità riguardanti i contenuti, saranno:

- l'articolazione dell'architettura della futura politica su *tre obiettivi*
- una nuova concezione della politica di coesione, che riguarda *tutte le regioni* dell'Unione e non solo quelle caratterizzate dalle più evidenti disparità²⁷
- la previsione di riservare risorse aggiuntive per le *aree con handicaps naturali*
- la maggiore attenzione alla *tematica urbana*, anche nelle aree in ritardo di sviluppo²⁸
- la previsione di un *documento strategico* globale per la politica di coesione, che definisca priorità chiare per gli Stati membri e le regioni
- il potenziamento del *partenariato* tra le autorità regionali, locali, urbane e le altre autorità pubbliche competenti, le parti economiche e sociali.

Al fine di conseguire in modo efficace gli obiettivi sopra elencati sarà pertanto necessario un ruolo di primo piano delle regioni le quali risulteranno indispensabili nel garantire:

- La predisposizione dei documenti strategici
- L'analisi e lo studio dei territori al fine di individuare le priorità di intervento indipendentemente dal volume dei fondi
- La valutazione dell'attuale periodo di programmazione (fondamentale data l'importanza rivestita dalla programmazione 2000-2006; non tenerne conto significherebbe omettere dei dati fondamentali)
- L'integrazione dei fondi
- L'integrazione delle azioni
- L'efficienza e l'efficacia delle azioni.

²⁶ Si veda pag. 6.

²⁷ Nell'attuale programmazione infatti non tutte le regioni, non comprese nell'obiettivo 1, possono accedere ai fondi strutturali. *Council of the European Union, 19 December 2005 "Financial Perspective 2007-2013"*.

²⁸ La dimensione urbana dovrà acquistare un ruolo fondamentale rendendo la città un punto di attrazione e di snodo, rispetto ai temi dello sviluppo, per le stesse aree rurali. In questo senso vi è una inversione di tendenza rispetto al passato: rafforzare la dimensione urbana, infatti, non significa privilegiare la città tralasciando il territorio circostante, ma piuttosto fare della città la leva su cui poggiare lo sviluppo anche delle pertinenze geografiche più prossime al territorio urbano.

E' dunque possibile individuare tre principi fondamentali a cui le modalità di programmazione dovranno ispirarsi in nome di una maggiore concretezza di risultati:

Partenariato inter-istituzionale: sia le iniziative che operano sui contesti specifici, che quelle di promozione diretta dello sviluppo, potranno essere realizzate con la mobilitazione di procedure negoziate, attori e strumenti diversi mediante programmi e progetti nazionali, multi-regionali, regionali e locali.

Territorializzazione: L'ambito più opportuno non potrà essere scelto solo sulla base di competenze formali né tanto meno di posizioni precostituite, ma dipenderà dalla natura del problema, dall'obiettivo che si intende realizzare e dalla capacità sostanziale degli attori.

Concentrazione: Sarà necessario attivare un forte partenariato capace di selezionare alcune azioni (in determinati territori) tali da attivare processi di sviluppo innovativo, sostenibile e duraturo.

1.5.1 ALTRE NOVITÀ REGOLAMENTARI

Oltre alle novità precedentemente descritte, vi sono altri tre cambiamenti procedurali che riguarderanno la nuova programmazione 2007-2013:

- a) *La questione dell'IVA*: negli stati membri, il cui PIL medio pro-capite tra gli anni 2001 e 2003 è inferiore all'85% della media europea (a 25 paesi), l'IVA, attualmente non rimborsabile, sarà da considerarsi come una spesa eleggibile e pertanto come una voce facente parte del bilancio comunitario. Inoltre, in riferimento a tutti gli altri stati membri, l'IVA verrà rimborsata qualora rappresenti un costo per il beneficiario finale.²⁹
- b) Come già segnalato precedentemente, la regola "n+2", stabilita nell'articolo 92 del regolamento, rimarrà intatta. A partire dal 2007, e solamente fino al 2010, sarà però prevista un'eccezione che garantirà una maggiore flessibilità: negli stati membri, il cui PIL medio pro-capite tra l'anno 2001 ed il 2003 è inferiore all'85% della media europea (a 25 paesi), la regola "n+2" sarà sostituita dal disimpegno automatico "n+3".³⁰
- c) A partire dal 2007, oltre alle proprie normali competenze, il FESR contribuirà al finanziamento di *alloggi* (o housing projects) nei nuovi dieci paesi dell'Unione oltre che in Romania ed in Bulgaria. Il contributo per questo ammodernamento urbano, tuttavia, non potrà superare il 3% del totale dei fondi che ogni singolo paese riceverà.³¹

²⁹ Fino a dicembre 2005 vi sono state due posizioni fortemente contrastanti a tal proposito: da una parte gli stati membri convinti che l'IVA dovesse essere finanziata nel caso in cui rappresentava un costo per il beneficiario finale, dall'altra la Commissione che, non intendendo finanziare la fiscalità degli stati membri, proponeva invece di non finanziare l'IVA in ogni caso.

³⁰ La ragione di tale cambiamento è chiara dal momento che i paesi interessati, e cioè quelli più disagiati, prevedono di investire una quota sostanziale delle risorse che riceveranno in progetti di infrastruttura, i quali richiedono tempi dilatati.

³¹ Council of the European Union, 19 December 2005 "Financial Perspective 2007-2013", pag. 22.

CAPITOLO 2. LE PROSPETTIVE FINANZIARIE: I FONDI STRUTTURALI

2.1 GLI STANZIAMENTI ECONOMICI

Il 16 dicembre 2005, l'Europa si è finalmente dotata di un bilancio per il futuro periodo di programmazione 2007-2013. Per quanto ridimensionato rispetto all'iniziale proposta avanzata dalla Commissione europea, tale bilancio sottrae l'Unione da una pericolosa crisi di credibilità, autostima ed immobilismo.

L'Unione Europea disporrà dunque di un budget pari all'1,045% del PIL europeo, cioè 862,36 miliardi di euro nei sette anni³²: a metà strada tra l'1,03% voluto da Londra e l'1,54% avanzato dal compromesso lussemburghese.³³

La politica di coesione è, insieme alla PAC, quella dal bilancio più consistente:

- politica di coesione → circa il 43% del budget comunitario
- agricoltura (PAC)³⁴ → circa 45% del budget comunitario
- altre rubriche del bilancio comunitario (relazioni esterne, rubrica 1A sulla competitività, innovazione tecnologica e spese amministrative) → 12% circa del budget comunitario.³⁵

Con particolare riferimento ai fondi disponibili a favore della politica di coesione, in termini di bilancio generale, la proposta iniziale della Commissione era di 336 miliardi di euro. Nel giugno scorso il compromesso lussemburghese ha attestato tale cifra a circa 310 miliardi di euro, ma ancora una volta questa somma è stata soggetta ad un ridimensionamento. Il budget definitivo, su cui il Consiglio europeo ha raggiunto l'accordo relativo ai fondi strutturali, è oggi pari a circa 298 miliardi di euro, la cui ripartizione è posta in evidenza nella pagina seguente, mediante un quadro sinottico comprensivo degli obiettivi, degli strumenti e degli stanziamenti. (Tale tabella è preceduta da uno schema che pone a confronto le variazioni degli importi tra la proposta della Commissione Europea (luglio 2004), quella avanzata mediante il compromesso lussemburghese (giugno 2005) e gli stanziamenti finali stabiliti dal Consiglio del 16 dicembre 2005.

³² L'Italia contribuirà a tale somma con lo 0,35% del PIL nazionale; nell'attuale programmazione 2000-2006 tale percentuale si attesta a 0,22%. *Council of the European Union, 19 December 2005 "Financial Perspective 2007-2013", pag. 8.*

³³ All'interno di tale budget, grazie alla conferma dell'accordo dell'ottobre del 2002, la somma prevista al fine di finanziare la PAC (politica agricola comune) è pari a circa 293 miliardi di euro (2007-2013). Di questi, 8 miliardi di euro saranno destinati agli aiuti futuri a favore di Romania e Bulgaria, che diverranno paesi membri a partire dal 2007.

³⁴ La PAC è l'unica politica interamente dell'UE ed ha assorbito il bilancio comunitario per oltre il 50% in certi periodi storici.

³⁵ Si veda allegato n. 1 pag. 39

**Istituto nazionale per il Commercio Estero
Ufficio di Bruxelles**

OBIETTIVI		Lug 04	Giu 05	Dic 05
CONVERGENZA	Regioni Convergenza (Mezzogiorno)	177,8	175,3	171,6
	Fondo di Coesione	62,9	61,2	59,6
	Phasing Out (effetto statistico) (Basilicata)	22,1	17,7	12,1
COMPETITIVITA'	Competitività Regionale (Regioni del Nord)	48,4	39,1	36,9
	Phasing In (Sardegna)	11,5	9,0	10,01
COOPERAZIONE	Cooperazione Territoriale (Ciò che nell'attuale programmazione rientra nelle voci Interreg, Urban, Equal)	13,2	7,5	7,5
<i>Totale</i>		336	310	298

Miliardi di euro

Tabella realizzata raccogliendo i dati presenti nel sito www.europa.eu.int e quelli presenti nel rapporto del Consiglio europeo del 15-16 dicembre 2005.

Ripartizione dei fondi strutturali:

Programmi e strumenti	Criteri di ammissibilità	Priorità	Stanziamenti
Obiettivo "Convergenza" <i>compreso un programma speciale per le regioni ultraperiferiche</i>			81,7% (251,3 Mld di euro)
Programmi regionali e nazionali FESR FSE	Regioni con un PIL pro capite < 75% della media dell'UE-25	<ul style="list-style-type: none"> •Innovazione •Ambiente/Prevenzione dei rischi •Accessibilità 	70,5% = 177,3 Mld di euro
	Effetto statistico: regioni con un PIL pro capite < 75% dell'UE-15 e > 75% dell'UE-25	<ul style="list-style-type: none"> •Infrastrutture •Risorse umane •Capacità amministrativa 	5,0% = 12,5 Mld di euro
Fondo di coesione	Stati membri con RNL pro capite < 90% della media dell'UE-25	<ul style="list-style-type: none"> •Trasporti (TEN) •Trasporti sostenibili •Ambiente •Energie rinnovabili 	24,5% = 61,5 Mld di euro
Obiettivo "Competitività regionale e Occupazione"			15,8% (48,7 Mld di euro)
Programmi regionali (FESR) e programmi nazionali (FSE)	Gli Stati membri propongono una lista di regioni (NUTS 1 o NUTS 2)	<ul style="list-style-type: none"> •Innovazione •Ambiente/Prevenzione dei rischi •Accessibilità 	78,7% = 38,4 Mld di euro
	Sostegno transitorio per le regioni ammissibili all'Ob. 1 nel periodo 2000-2006 e non coperte dall'Obiettivo "Convergenza"	<ul style="list-style-type: none"> •Strategia europea per l'Occupazione 	21,3% = 10,3 Mld di euro
Obiettivo "Cooperazione territoriale europea"			2,4% (7,5 Mld di euro)
Programmi e reti transfrontalieri e transnazionali (FESR)	Regioni frontaliere e grandi aree di cooperazione transnazionale	<ul style="list-style-type: none"> •Innovazione •Ambiente/Prevenzione dei rischi •Accessibilità •Cultura, Istruzione 	<i>77% transfrontaliero 19% transnazionale 4% interregionale + reti</i>

Politica di coesione 2007-2013

3 obiettivi

Budget* € 307,6 miliardi di euro (0.37% PIL UE-25)**

Tabella fornita dalla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea

© I fondi strutturali nella futura programmazione 2007-2013

* Il reale bilancio a disposizione dei fondi strutturali sarà pari a circa 298 miliardi di euro. La somma di 307,6 miliardi di euro è infatti comprensiva di una quota (circa 9 miliardi di euro) destinata alla PAC.³⁶

** Nei prossimi mesi, le proposte saranno oggetto di lunghe e complesse trattative tra il Consiglio, il Parlamento e la Commissione; non si esclude pertanto che le cifre degli stanziamenti possano subire variazioni anche sostanziali.

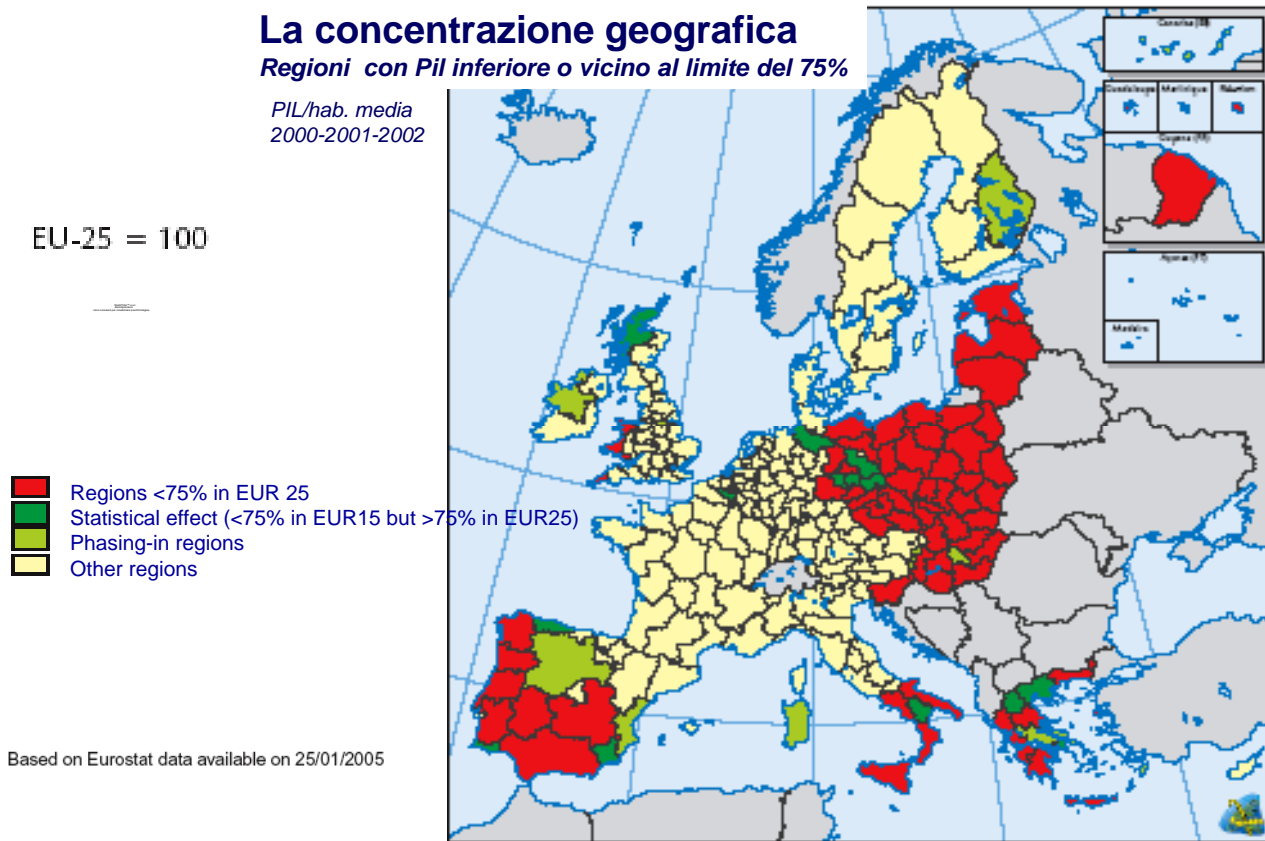
Come è possibile osservare dalla tabella sovrastante, l'esito del negoziato ha permesso di rispettare il principio della maggiore concentrazione di risorse nelle regioni dei paesi più poveri, permettendo dunque un effetto redistributivo elevato.

Il raggiungimento di un accordo inerente al bilancio per il settennio 2007-2013, ha infine definitivamente eliminato i timori, presenti alla vigilia del Consiglio di metà dicembre 2005, riguardo i tempi della programmazione. Il 1° gennaio 2007, data prevista per l'avvio dell'attuazione dei programmi, appare infatti ora come un appuntamento accessibile; allo stato attuale, la maggior parte degli Stati Membri ha già avviato le discussioni interne per cominciare al meglio la progettazione, evitare gli errori commessi nell'attuale settennio e non perdere di vista le strategie di Barcellona e Goteborg. Nel frattempo sarà indispensabile che il bilancio prima (marzo-aprile 2006) ed i Regolamenti poi (maggio-giugno 2006) ottengano rispettivamente l'approvazione del Parlamento Europeo e degli Stati Membri.³⁷

³⁶ Ciò è in parte dovuto alle decisioni prese nel lontano 2002, quando la Francia chiese che si chiudesse il negoziato sulla politica agricola comune prima di dare il via libera all'allargamento ai dieci nuovi stati membri. Tale accordo ha di fatto congelato più del 40% del bilancio comunitario.

³⁷ L'approvazione dei regolamenti non è avvenuta contestualmente all'approvazione delle risorse finanziarie dal momento che i regolamenti richiedono a seconda dei casi, o un parere vincolante del Parlamento Europeo o di essere stabiliti in co-decisione. *Bulletin Quotidien Europe, Edizione Speciale, 15/16 dicembre 2005.*

Nuova mappa delle regioni ammissibili alla politica regionale³⁸.



- Phasing-in regions → regioni che sarebbero “uscite” dall’obiettivo 1 anche in assenza dell’allargamento ai nuovi paesi.

In Italia, la Sardegna sarà dunque in una situazione di phasing-in, mentre la Basilicata sarà vittima dell’effetto statistico. In termini di condizioni finanziarie, la situazione di phasing-out, o intensità di aiuto, sarà in futuro più favorevole rispetto alla situazione di phasing-out attuale.

- La Commissione ha infine espresso, sin dagli ultimi mesi del 2005, una propria raccomandazione nei confronti dei paesi membri³⁹: nell’ambito dei fondi strutturali, ogni paese dovrà cercare di destinare fino al 60% delle risorse finanziarie alla ricerca, all’innovazione tecnologica ed alla formazione scientifica, facendo sì che la politica di coesione possa contribuire allo sviluppo degli obiettivi dell’Agenda di Lisbona. Questo approccio è fondamentale affinché la politica di coesione non sia un semplice strumento di redistribuzione dei fondi tra i paesi, bensì un mezzo in grado di

³⁸ Questi dati, che si riferiscono alla media del PIL pro-capite nel triennio 2000-2002, rappresentano il riferimento su cui l’UE si è basata al fine di stabilire quali fossero le regioni eleggibili ai finanziamenti della futura programmazione (2007-2013).

³⁹ Tale raccomandazione è stata enunciata lo scorso ottobre dal Presidente della Commissione Barroso per mezzo di una lettera il cui obiettivo era di rilanciare il negoziato sulla politica di coesione, stagnante da diversi mesi.

contribuire ad elevare la competitività delle regioni, conferendo pertanto una maggiore competitività all'Europa stessa.

- Il Consiglio di metà dicembre ha poi promosso un maggiore ruolo della BEI sia nei confronti della politica di coesione, sia in riferimento alla rubrica 1A sulla competitività, incentivando la stessa Banca Europea per gli Investimenti ad effettuare prestiti a favore dei Paesi che investiranno in tecnologia ed infrastrutture. Gli interventi finanziari della Banca aumenteranno da circa 15 a 32,4 miliardi di euro nel periodo 2007-2013.

2.2 NUOVI PARAMETRI PER L'ALLOCAZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE AGLI STATI MEMBRI

Al fine di concentrare le risorse finanziarie nei confronti delle aree e degli Stati Membri meno avanzati, a partire dalla nuova programmazione verrà effettuata una modulazione degli aiuti. Il livello massimo di trasferimenti destinati ad ogni singolo Stato Membro dovrà perciò rispettare i seguenti parametri:

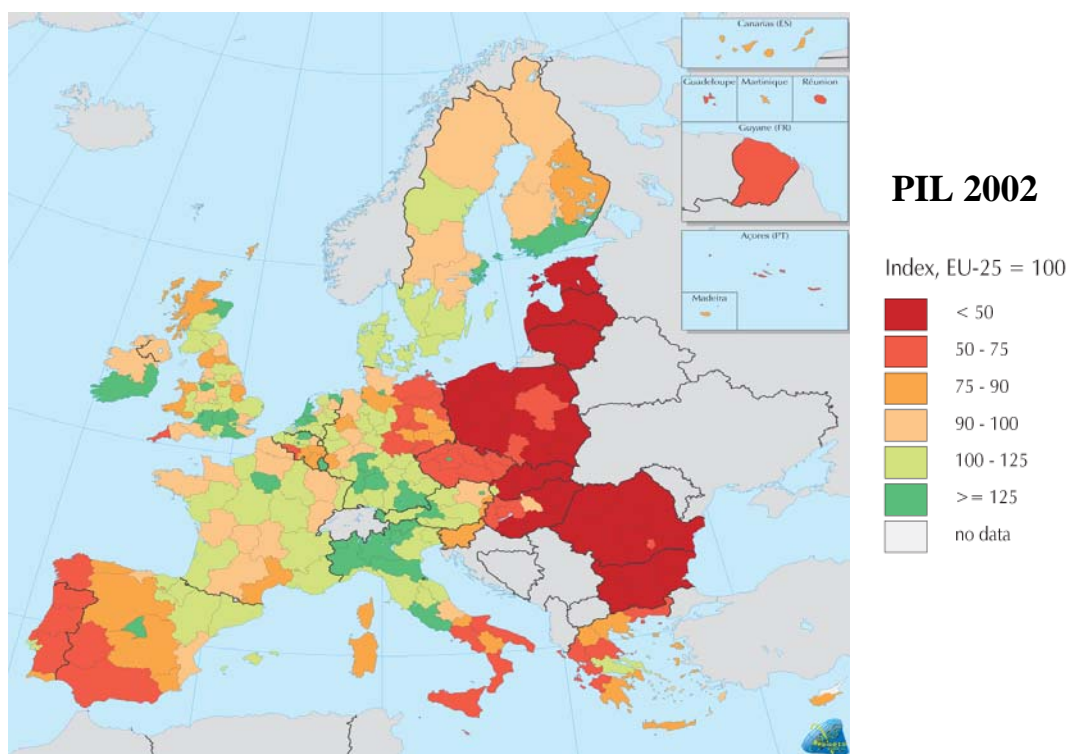
- Gli Stati Membri il cui reddito nazionale lordo pro-capite, nel triennio 2001-2003, sia inferiore al 40% del PIL comunitario dell'Unione Europea a 25 paesi → non potranno ricevere risorse per più del 3,78% del loro PIL;
- Gli Stati Membri il cui reddito nazionale lordo pro-capite, nel triennio 2001-2003, sia compreso tra il 40% ed il 50% del PIL comunitario dell'Unione Europea a 25 paesi → non potranno ricevere risorse per più del 3,71% del loro PIL;
- Gli Stati Membri il cui reddito nazionale lordo pro-capite, nel triennio 2001-2003, sia compreso tra il 50% ed il 55% del PIL comunitario dell'Unione Europea a 25 paesi → non potranno ricevere risorse per più del 3,61% del loro PIL;
- Gli Stati Membri il cui reddito nazionale lordo pro-capite, nel triennio 2001-2003, sia compreso tra il 55% ed il 60% del PIL comunitario dell'Unione Europea a 25 paesi → non potranno ricevere risorse per più del 3,52% del loro PIL;
- Gli Stati Membri il cui reddito nazionale lordo pro-capite, nel triennio 2001-2003, sia compreso tra il 60% ed il 65% del PIL comunitario dell'Unione Europea a 25 paesi → non potranno ricevere risorse per più del 3,42% del loro PIL;
- Gli Stati Membri il cui reddito nazionale lordo pro-capite, nel triennio 2001-2003, sia compreso tra il 65% ed il 70% del PIL comunitario dell'Unione Europea a 25 paesi → non potranno ricevere risorse per più del 3,33% del loro PIL;

- Gli Stati Membri il cui reddito nazionale lordo pro-capite, nel triennio 2001-2003, sia compreso tra il 70% ed il 75% del PIL comunitario dell'Unione Europea a 25 paesi → non potranno ricevere risorse per più del 3,23% del loro PIL;
- Da questa soglia percentuale in poi, il livello massimo di trasferimenti verrà ridotto di 0,09 punti percentuali del PIL di ogni stato membro, per ogni incremento del 5% del reddito nazionale lordo pro-capite nella media UE – 25.⁴⁰

Dati i bassi livelli di PIL esplicitati nello schema sovrastante, tali dati, che si riferiscono a tutti i paesi dell'Unione, avranno ripercussioni in particolar modo nei confronti dei nuovi dieci paesi membri.

2.3 IL PUNTO DI VISTA DELLE REGIONI: IL MEZZOGIORNO D'ITALIA

Il raggiungimento di un accordo in merito alle prospettive finanziarie non è stato solo indispensabile al fine attuare le strategie di Lisbona e di Göteborg a favore dell'intera Unione, assorbendo i costi dell'allargamento e favorendo i nuovi dieci paesi membri; esso è stato fondamentale anche per dare continuità ad una politica di “sviluppo sostenibile” credibile per le regioni del Mezzogiorno d'Italia, dando loro la possibilità di consolidare i risultati finora realizzati e colmando, al contempo, il divario che ancora separa tali regioni dalle zone più avanzate dell'Unione.



Cartina fornita da Eurostat (The Statistical Office of the European Communities)

⁴⁰ Council of the European Union, 19 December 2005 “Financial Perspective 2007-2013”, pag. 16.

La cartina alla pagina precedente pone in evidenza come, a circa metà dell'attuale programmazione, il mezzogiorno d'Italia, ad eccezione della Sardegna⁴¹, sia rimasto bloccato in una posizione di arretratezza. In altre parole, a differenza di paesi quali la Spagna (esclusa l'Extremadura e l'Andalucia), la Grecia e soprattutto l'Irlanda, che nel precedente rilevamento statistico (risalente al 1996) possedevano un PIL inferiore al 75% della media comunitaria, il mezzogiorno d'Italia non è stato in alcun modo in grado di migliorare la propria posizione.

A ciò si deve aggiungere che l'Italia si presenta come lo stato più squilibrato dell'intera Unione dal momento che possiede la più vasta area ricca, ma al contempo un'area povera molto estesa.

Entrambi questi elementi testimoniano come, per il nostro paese in particolare, il prossimo periodo di programmazione rappresenti un'occasione da non perdere: quasi sicuramente, l'esercizio 2007-2013 sarà infatti l'ultimo di cui l'Italia potrà beneficiare.⁴²

Dalla prima bozza del quadro strategico del mezzogiorno, è possibile comprendere quali siano le priorità che sono state individuate nel prossimo settennio in riferimento all'Italia meridionale mezzogiorno. In altre parole, nella programmazione dei fondi per il periodo 2007-2013, il Sud d'Italia dovrà tenere conto di alcune priorità irrinunciabili:

- La valorizzazione delle risorse ancora sottoutilizzate, a partire da quelle naturali, ambientali, storico-culturali e dalle produzioni tipiche del territorio meridionale (prime fra tutte quelle dell'agricoltura, dell'industria agro-alimentare e dell'artigianato)
- La crescita di una rete di relazioni cooperative tra attori pubblici e privati, nonché la diffusione di un associazionismo diffuso
- La valorizzazione, in sinergia con il processo di Barcellona, del posizionamento strategico al centro del bacino del Mediterraneo, ancora poco sfruttato a causa dell'insufficiente dotazione infrastrutturale e logistica
- L'innalzamento della competitività territoriale in una logica di sostenibilità coerente con gli obiettivi di Lisbona e Göteborg (collegamento alle grandi reti europee di comunicazione, sostegno a ricerca ed innovazione tecnologica, società dell'informazione)
- La tutela delle zone interessate da handicap strutturali connessi con l'insularità, l'esistenza di zone rurali, la montagna, la frontalierità.

Un'attenta lettura dei punti appena menzionati evidenzia come tali priorità siano molto simili a quelle individuate all'interno del QCS della programmazione 2000-2006. Ciò avviene poiché si è

⁴¹ La Basilicata è infatti esclusa solamente per il cosiddetto effetto statistico.

⁴² E' auspicabile, infatti, che le regioni attualmente ad obiettivo 1 escano da tale "categoria", per motivi di sviluppo e non per mero effetto statistico. In ogni caso, con l'adesione dei nuovi dieci paesi, si esclude che l'Italia possa rientrare all'interno della politica di coesione nel settennio 2014-2020.

preso atto che l'attuale periodo di programmazione non è bastato, e non basta, al fine di risollevere le sorti del Sud d'Italia. Quindi:

- Nel Meridione occorre ancora riequilibrare la spesa in conto capitale, dagli aiuti diretti alle imprese, agli investimenti pubblici in infrastrutture e servizi.
- E' ancora prioritario agire sulle *condizioni di contesto complessive*, dal punto di vista della realizzazione e gestione delle infrastrutture, da quello dell'accumulazione del capitale umano ed infine dal punto di vista dell'inclusione sociale.
- Sul piano produttivo occorre un *approccio integrato* che miri contemporaneamente allo sviluppo dell'industria (in particolare lo sviluppo dei settori della produzione dei beni strumentali e della trasformazione dei prodotti agroalimentari non solo di nicchia) e della qualità del terziario. E' indispensabile l'attrazione di investimenti nei settori innovativi.

CAPITOLO 3. IL FONDO SOCIALE EUROPEO: PRESENTE E FUTURO

In questo terzo capitolo verranno analizzate le principali caratteristiche ed attività del Fondo Sociale Europeo (FSE), in particolare in Italia, sia in riferimento all'attuale periodo di programmazione, che al settennio 2007-2013. L'analisi dei nuovi aspetti riguardanti il futuro del FSE non può infatti prescindere dalle odierne caratteristiche del fondo stesso.

3.1 FONDO SOCIALE EUROPEO – PRESENTE

Budget: Circa 31 miliardi di euro hanno costituito, e costituiscono fino a fine 2006, l'importo totale dei fondi strutturali in Italia. Per quanto riguarda il FSE in particolare, i suoi fondi nel nostro paese sono assegnati all'obiettivo 1 e 3.⁴³

ITALIA	Contributo totale dei fondi strutturali (milioni di €)	Contributo FSE (milioni di €)	Contributo FSE (% del contributo totale dei Fondi Strutturali)
Ob. 1	24.160	4.472	18.5%
Ob. 2	2.522	0	0%
Ob. 3	4.055	4.055	100%
Equal	394	394	100%
Totale	31.131	8.921	28.7%

Tabella fornita dalla DG Occupazione della Commissione Europea

Gli importi sopra indicati sono destinati ai seguenti campi d'attività previsti dal regolamento del Fondo Sociale Europeo 2000-2006:

- 1- *Prevenzione e lotta alla disoccupazione* (e più in particolare lo sviluppo e la promozione di politiche attive nel mercato del lavoro al fine di combattere e prevenire la disoccupazione. Un chiaro accento è posto nei confronti della lotta alla disoccupazione di lunga durata)
- 2- *Inclusione sociale* (a favore della promozione delle pari opportunità nell'accesso al mercato del lavoro)
- 3- *Istruzione e formazione* (promozione e miglioramento dell'istruzione, della consulenza e della formazione per favorire un apprendimento lungo tutto l'arco di una vita)
- 4- *Flessibilità ed adattabilità sul mercato del lavoro* (migliorando l'accesso e l'integrazione)
- 5- *Pari opportunità uomo-donna* (finanziamento di iniziative orizzontali [es. custodia dei bambini, lavoro flessibile] per favorire una maggiore uguaglianza di accesso).

Ciascuno di questi campi d'attività prevede delle sottomisure atte alla sua implementazione.

⁴³ Nell'obiettivo 1 il FSE interviene in collaborazione con altri fondi (FESR, FEOGA, Fondo per la Pesca); esso copre invece interamente i programmi dell'obiettivo 3. I programmi dell'obiettivo 2, in Italia, non rientrano nel FSE poiché sono regionali e coprono attività quali l'imprenditorialità, l'aiuto alle imprese, al turismo ecc..

Meccanismo di funzionamento: Nel periodo di programmazione 2000-2006, l'implementazione dei programmi avviene innanzitutto per mezzo dei *Quadri comunitari di sostegno (QCS)*⁴⁴. Questi ultimi sono dei documenti approvati dalla Commissione, d'intesa con lo stato membro, che contengono le strategie e le priorità d'azione dei fondi nei singoli Paesi dell'Unione.

Gli obiettivi dei quadri comunitari di sostegno (2000-2006) sono:

obiettivo 1: - crescita del Mezzogiorno stabilmente superiore a quella dell'UE

- riduzione del disagio sociale

obiettivo 3: - crescita economica ed espansione dell'occupazione mediante la riforma ed il rinnovamento dei sistemi d'istruzione, formazione e del mercato del lavoro.

Il QCS si articola in diversi *assi prioritari* che, per quanto riguarda l'obiettivo 3, coincidono con i cinque campi d'attività sopra menzionati; in riferimento all'obiettivo 1, invece, gli assi prioritari sono diversi dal momento che il Fondo Sociale interviene, in tale obiettivo, in collaborazione con altri fondi (vi sono dunque assi prioritari per le risorse naturali, per le infrastrutture e vi è un asse specifico per le risorse umane).

I due QCS, uno per l'obiettivo 1 e l'altro per l'obiettivo 3, vengono attuati tramite uno o più *programmi operativi regionali (POR)*⁴⁵ o *nazionali (PON)*; ciò significa che per ogni regione o paese, il programma operativo permette di stabilire con più dettaglio come verranno impiegate le risorse destinate all'area in oggetto. Ogni regione o nazione ha, in altre parole, un suo programma operativo, specifico alle proprie esigenze, che definisce le azioni da realizzare ed assicura l'attuazione delle linee di intervento programmate.

I PON sono rivolti a specifiche tematiche e sono dedicati a soddisfare un intero obiettivo (1 o 3). Nel caso dell'obiettivo 1 il FSE, in collaborazione con gli altri fondi, prevede programmi per esigenze specifiche come la sicurezza, la ricerca, lo sviluppo imprenditoriale locale e la scuola per lo sviluppo. Vi sono poi due programmi nazionali, il PON Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema (PON ATAS) per l'obiettivo uno ed il PON Azioni di Sistema (PONAS) per l'obiettivo 3, che hanno il comune scopo di fornire assistenza alle regioni nell'implementazione dei programmi regionali, attuando inoltre delle *azioni di sistema* che favoriscano la coordinazione tra le diverse realtà regionali.⁴⁶

Ciascuna regione o ente che gestisce un programma operativo, predispone al tempo stesso un *complemento di programmazione* che stabilisce, ancora più nel particolare, come il programma sarà implementato. Se dunque nei programmi operativi possono essere definite le risorse a livello di

⁴⁴ Vi è un QCS per ogni singolo obiettivo.

⁴⁵ In Italia i POR sono 21, composti da 19 regioni a cui si aggiungono le province autonome di Trento e Bolzano.

⁴⁶ Ad esempio, sia il PON ATAS che il PONAS sviluppano degli standard a favore dei centri per l'impiego facendo sì che in tutto il paese vi siano procedure e attività comuni.

asse, nei complementi di programmazione si scende più nel dettaglio, descrivendo le sottomisure che la maggior parte degli assi prevede.

Oltre ai programmi legati agli obiettivi 1 e 3, vi sono poi altri due aspetti relativi al Fondo Sociale nel corrente settennio di programmazione: la già menzionata iniziativa *Equal* e le *Azioni Innovative* (o *Articolo 6*).

Equal: Tale iniziativa non viene implementata attraverso il sistema sopra descritto, ma ha una “propria vita”. Con un budget di 394 milioni di euro, il suo obiettivo è quello di sperimentare nuovi metodi per la lotta alla discriminazione ed alle disparità, in relazione al mercato del lavoro. Come per i PON ed i POR, la gestione diretta dei progetti avviene a livello nazionale.

L’aspetto chiave di *Equal* è rappresentato dalla transnazionalità e dalla partnership: in ogni suo progetto si cerca infatti di integrare e coinvolgere i diversi soggetti presenti sul territorio, stabilendo anche collegamenti con altre regioni e/o realtà dell’Unione Europea.

Azioni Innovative o Articolo 6: Il regolamento prevede che il budget destinato a tale articolo sia lo 0,4% dell’importo totale dei fondi strutturali. L’obiettivo perseguito da tale provvedimento è la “messa a disposizione di fondi per sperimentare azioni innovative e promuovere nuovi metodi e soluzioni”. Tale formula, piuttosto generica, indica in realtà il finanziamento di progetti che affrontano temi specifici con nuove modalità. Le problematiche possono riguardare: l’invecchiamento della popolazione (in questo caso si elaborano progetti che studiano come mantenere i lavoratori tra i 50 ed i 55 anni impiegandoli, ad esempio, nella formazione del personale più giovane che fa il proprio ingresso nel mondo del lavoro) o la ristrutturazione (come prepararsi ad eventuali ristrutturazioni in determinati settori produttivi attraverso, ad esempio, studi o creazioni di reti tra imprese). Dal punto di vista dell’implementazione, la differenza tra l’Articolo 6 ed il Fondo Sociale riguarda la *gestione diretta* del primo, che viene effettuata dalla Commissione Europea mediante la pubblicazione di bandi di richiesta dei progetti.⁴⁷

3.1.1 RISULTATI DEL FONDO SOCIALE IN ITALIA

Sebbene ad oggi, non siano ancora disponibili i dati in merito agli impatti finali del Fondo Sociale, in riferimento ai cinque campi della sua attività, alla luce dei dati del Ministero del Lavoro è tuttavia possibile affermare che, nei primi quattro anni di programmazione (2000-2003), quasi 3,5 milioni di italiani sono venuti a contatto con le iniziative promosse dal FSE. Circa il 34% dei

⁴⁷ http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf/en/public/brochure/brochit.htm

disoccupati di breve periodo è stato raggiunto da un'azione del Fondo Sociale⁴⁸ così come il 27% dei giovani con rischio di abbandono precoce della scuola.

Integrazione FSE nelle politiche sociali e del lavoro: Il Fondo Sociale ha attirato numerose iniziative (ad es. programmi regionali non co-finanziati) nel campo delle politiche sociali e del lavoro, tanto da divenire un vero e proprio strumento di gestione.

Catalizzatore: Il FSE ha infine funto da catalizzatore anche per i provvedimenti fondati sul partenariato, dando così vita a contatti tra molteplici operatori. Tali contatti si sono rivelati utili ad elaborare analisi dei diversi contesti (economici, sociali, giuridici) nonchè all'opera di monitoraggio e valutazione.⁴⁹

Asse	Ob.3		Ob.1	
	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%
Destinatari al 31/12/2003				
Risorse naturali			1191	0.2
Risorse culturali			635	0.1
Asse 1*	750.460	28.2	71.775	9.1
Asse 2*	169.101	6.3	7.444	0.9
Asse 3*	797.086	29.9	501.966	63.7
Asse 4*	808.898	30.4	29.620	3.8
Asse 5*	139.629	5.2	123.156	15.6
Sistemi locali di sviluppo			22.042	2.8
Reti e nodi di servizio			25.430	3.2
FSE trasversale agli assi			4.304	0.5
Totale	2.665.174	100	787.563	100

*= Gli assi indicati nella tabella corrispondono ai cinque campi d'attività sopra citati.

Tabella fornita dalla DG Occupazione della Commissione Europea

3.2 FONDO SOCIALE EUROPEO – FUTURO: LE NOVITÀ PREVISTE DALLA NUOVA PROGRAMMAZIONE

La proposta di regolamento per il “nuovo” FSE prevede:

- una maggiore coerenza tra le linee guida e l'implementazione del Fondo, con il rafforzamento dei legami tra le priorità dell'Unione in materia di occupazione ed inclusione sociale.

⁴⁸ Ciò non significa che il disoccupato in oggetto ha trovato lavoro, bensì che il nostro ha avuto un contatto con un operatore del centro per l'impiego.

⁴⁹ www.isfol.it/isfol/dnload/val_strategia%20occ%20fse%2000_02.pdf

- una sorta di "mainstreaming" di Azioni Innovative e Cooperazione transnazionale (rispettivamente ex Articolo 6 ed Equal). Si è infatti pensato di favorire in misura maggiore lo scambio di esperienze.⁵⁰

- di proseguire nella promozione della buona "governance", del partenariato e del coinvolgimento delle parti sociali e della società civile.

Quali eredi dei cinque campi d'attività in vigore nell'attuale programmazione, la proposta di regolamento ha previsto degli specifici campi d'attività che sono validi per tutti gli obiettivi del "nuovo" FSE (Convergenza, Competitività regionale ed Occupazione):

I) Adattabilità dei lavoratori e delle imprese:

- maggiori *investimenti nelle risorse umane* da parte delle imprese, in particolare le PMI, e dei lavoratori; formazione lungo tutto l'arco della vita, ICT, cultura d'impresa e innovazione; focus sugli anziani ed i meno qualificati;

- anticipazione e gestione positiva del *cambiamento* economico, attraverso forme di lavoro innovative e supporto ai lavoratori nel contesto della ristrutturazione aziendale e di settore.

II) Accesso all'occupazione

- modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro (servizi per l'impiego e servizi di accompagnamento all'impiego);

- misure attive e preventive per la precoce identificazione dei bisogni;

- partecipazione delle donne nel lavoro;

- integrazione sociale dei migranti;

III) Inclusione Sociale:

- percorsi di integrazione al lavoro;

- aumento della consapevolezza e coinvolgimento delle comunità locali e delle imprese

IV) Attivazione delle riforme:

- partenariati ed accordi a tutti i livelli

La proposta di regolamento prevede poi due ulteriori campi esclusivamente in riferimento all'obiettivo Convergenza:

- Investimenti in capitale umano

- implementazione delle riforme dei sistemi di istruzione e di formazione;

- maggiore partecipazione all'istruzione e alla formazione lungo tutto l'arco della vita;

(abbandono scolastico precoce; maggiore accesso all'istruzione iniziale e secondaria)

⁵⁰ L'obiettivo principale sia di Equal che dell'articolo 6 era infatti quello di identificare esperienze significative e progetti interessanti da poter poi implementare con più risorse all'interno dei PON e dei POR. Ciò sta già avvenendo all'interno dell'attuale programmazione; tuttavia, per favorire una maggiore integrazione, si è pensato di collocare tutto all'interno dei programmi operativi.

- capitale umano nella ricerca e nell'innovazione.
- Capacità istituzionale ed efficienza della Pubblica Amministrazione:
 - supporto ad una buona strategia politica, di programmazione, di sorveglianza e valutazione;
 - potenziamento delle capacità di implementazione di strategie e programmi attraverso la formazione di dirigenti e personale di sostegno.

Un documento chiave per capire quali saranno i campi d'attività del Fondo Sociale, è rappresentato dalle linee guida integrate.⁵¹

Se l'attuale documento dei Regolamenti sarà adottato da parte degli Stati Membri, si avranno:

- Una forte concentrazione sull'implementazione delle *linee guida* stesse
- Risorse dirette alle *principali necessità*. Focus su quelle politiche per le quali il FSE può apportare maggior valor aggiunto
- Particolare attenzione alle regioni e alle località *in maggiore difficoltà* (es. aree urbane in difficoltà, distretti rurali in declino, aree dipendenti dalla pesca)
- Promozione di azioni innovative e della cooperazione transnazionale, che saranno sviluppate *all'interno di ciascun programma*.

Inoltre:

- La scelta dei temi per l'innovazione sarà affidata alle *autorità di gestione*.
- Gli Stati Membri assicureranno *la coerenza e la complementarietà* fra l'azione del FSE e gli altri programmi comunitari.
- Vi saranno programmi *a livello territoriale appropriato*; gli Stati Membri potranno decidere a che livello implementare i programmi operativi.
- Vi sarà un *maggior coinvolgimento* delle parti sociali e degli attori non governativi.
- Almeno il 2% delle risorse dell'obiettivo *Convergenza*, saranno destinate alla "capacity building" ed alle azioni intraprese con le *parti sociali*.
- Acquisto di infrastrutture, beni mobili ammortizzabili, beni immobili e terreni.

In riferimento alle azioni residue, che ricadono nel raggio d'azione del FESR, si applicheranno le regole di ammissibilità stabilite per il Fondo di Sviluppo Regionale stesso.

3.2.1 LA STRATEGIA EUROPEA PER L'OCCUPAZIONE (OSE)

In questo paragrafo è necessario affrontare brevemente la Strategia Europea per l'Occupazione (OSE) dal momento che nella nuova programmazione il legame tra essa ed il Fondo Sociale Europeo sarà ancora più forte che nel passato.

⁵¹ Tale proposta è consultabile sul sito
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/050706osc_it.pdf

Dal 1998 al 2004, l'OSE è stata ampiamente condivisa da parte degli Stati Membri ed è stata basata sull'idea che fosse necessario coordinare, tra i diversi paesi dell'Unione, le risposte ai problemi del mercato del lavoro. In questi sei anni, tale strategia ha dunque previsto un processo di definizione di alcune linee guida sulla base delle quali gli Stati Membri preparavano un piano d'azione nazionale per l'occupazione ed in cui dettagliavano come intendevano far fronte ai diversi problemi (es. disoccupazione di lunga durata, disparità uomo-donna nel mondo del lavoro ecc.). Sulla base di questi piani nazionali d'azione, la Commissione ed il Consiglio, preparavano poi un rapporto congiunto, che riassumeva le iniziative presenti nei diversi piani, offrendo al contempo un'analisi di ognuno di essi mediante scheda di valutazione. A conclusione di tale documento, venivano infine elaborate eventuali raccomandazioni specifiche per ogni paese.

A partire dal 2005 il procedimento appena descritto è in parte mutato: gli Stati Membri hanno avvertito la necessità di una maggiore integrazione delle politiche dell'occupazione con le altre politiche comunitarie ed in particolare quelle macro-economiche (politiche di bilancio statale e di spesa pubblica) e micro-economiche (politiche di ricerca, di sviluppo d'impresa, di competitività e concorrenza). Su proposta della Commissione dunque, nel 2005 il Consiglio ha adottato delle linee guida *integrate* mettendo da parte le linee guida esclusivamente dedicate all'occupazione. Si tratta di 24 *linee* che coprono i seguenti aspetti: macro-economico, micro-economico e dell'occupazione.⁵² Il processo ha previsto che entro il 15 ottobre 2005 gli Stati Membri dovessero presentare dei *piani strategici nazionali o programmi nazionali di riforma*, con una durata triennale, in cui venivano descritte le misure che essi prevedevano di adottare al fine di risolvere le specifiche problematiche di ogni paese e conseguire gli obiettivi previsti dalle linee guida integrate. A questo punto il processo prosegue similmente al passato dal momento che sulla base del descritto programma nazionale di riforma, la Commissione preparerà un rapporto di analisi che, giunto nelle mani del Consiglio, metterà quest'ultimo nella posizione di poter avanzare delle raccomandazioni agli Stati Membri. Nel 2006 vi sarà dunque un rapporto di implementazione di questi piani strategici nazionali.⁵³

⁵² Delle 24 linee guida, otto sono specifiche al campo dell'occupazione e sono dirette ad aumentare il tasso di occupazione, aumentare la capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese ed aumentare formazione ed istruzione. Le linee guida della politica di coesione sono consultabili sul sito http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_it.htm.

⁵³ Il piano strategico nazionale italiano è consultabile presso il sito web del Ministero delle Politiche Comunitarie <http://www.politichecomunitarie.it>, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_en.htm

CAPITOLO 4. LA COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA

4.1 LE RISORSE FINANZIARIE

La cooperazione territoriale prevede al suo interno la presenza di tre pilastri o volet:

- 1- Cooperazione transfrontaliera (*risoluzione dei problemi locali*)
- 2- Cooperazione transnazionale (*realizzazione di progetti concreti per una zona di elevata importanza*)
- 3- Cooperazione interregionale (*scambi di esperienze e creazione di reti*).

La Cooperazione Territoriale europea sostituirà ciò che nell'attuale programmazione è rappresentato da INTERREG. Rispetto a quest'ultimo, il "nuovo" obiettivo prevede un quadro giuridico migliorato, delle disposizioni specifiche per la cooperazione nell'ambito dei nuovi regolamenti (in particolare per il FESR) e la facilitazione del compito degli Stati Membri nella gestione dei programmi previsti, che avverrà anche grazie all'attività dei GECT⁵⁴ (Gruppo Europeo di Cooperazione Transfrontaliera).

Fortunatamente, inoltre, le risorse finanziarie a disposizione della cooperazione territoriale, già pesantemente ridotte mediante il cosiddetto compromesso lussemburghese, non hanno subito ulteriori detrazioni nel corso dell'ultimo Consiglio di dicembre 2005. La dotazione finanziaria a disposizione del futuro "obiettivo 3" sarà pertanto di 7,5 miliardi di euro.

Di seguito viene proposto il raffronto tra i fondi disponibili nell'attuale programmazione, quelli proposti nel corso del processo decisionale ed infine quelli assegnati in favore del settennio 2007-2013 (in grassetto):

	Dotazione attuale	Proposta commissione luglio 2004	Negoziato 15 giugno 2005	Dicembre 2005
Cooperazione transfrontaliera (III A)	4,0 mld	6,8 mld	5,7 mld	5,7 mld
Cooperazione transnazionale (III B)	1,4 mld	6,8 mld	1,4 mld	1,4 mld
Cooperazione interregionale + reti (III C)	380 mil	650 mil	400 mil	400 mil
Totale	5,8 mld	13,2 mld	7,5 mld	7,5 mld

Dati raccolti mediante la periodica consultazione del sito http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/index.htm e del documento del Consiglio europeo "Financial Perspective 2007-2013".

⁵⁴ L'avvalersi o meno della collaborazione dei GECT sarà facoltativo; la responsabilità finanziaria rimarrà tuttavia nelle mani degli stati membri.

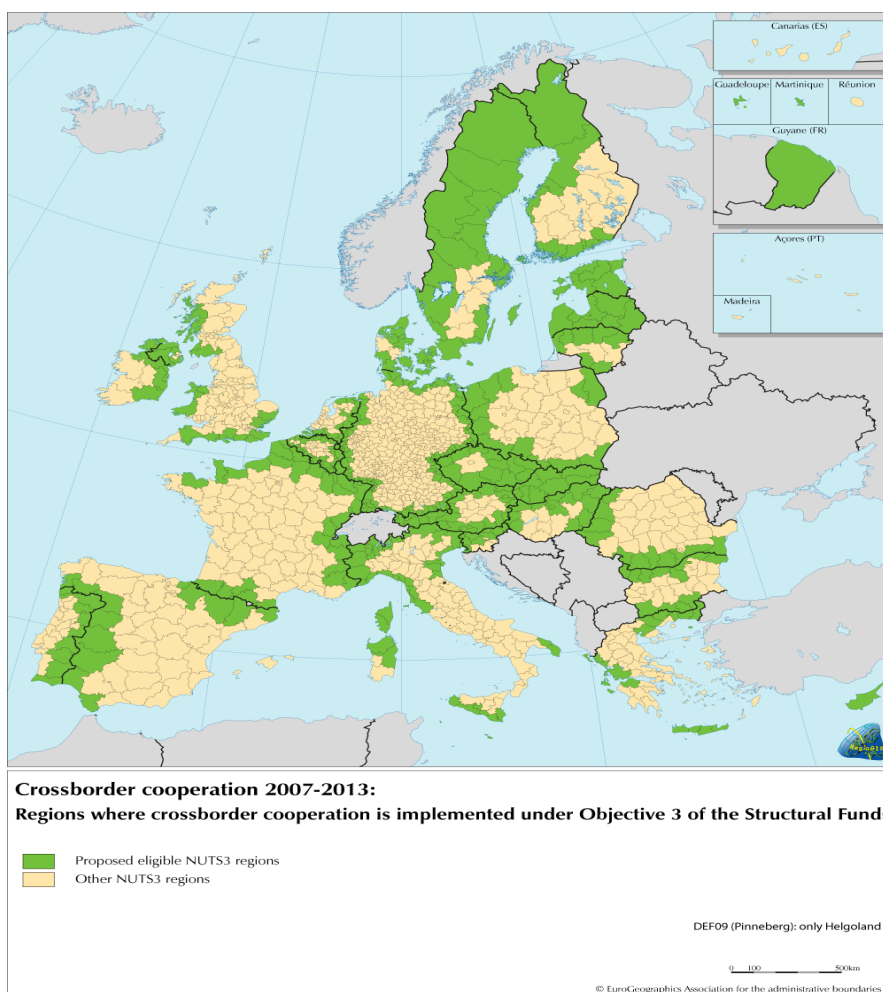
Come è possibile osservare dai dati espressi nella tabella, la proposta della Commissione aveva inizialmente suggerito di triplicare gli attuali finanziamenti in vigore. I negoziati che si sono susseguiti, hanno tuttavia ridotto progressivamente il bilancio delle tre volet, fino a giungere al quasi dimezzamento della somma iniziale.

4.2 LA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA

Attualmente vi sono 62 programmi transfrontalieri che coprono tutte le frontiere europee.

Nella prossima programmazione i programmi verso l'esterno, quindi rivolti ai paesi terzi ed a quelli in fase di adesione, non verranno più gestiti dalla DG Regio, bensì dalla DG Allargamento e dalla DG Relex mediante IPA ed ENPI (rispettivamente il nuovo strumento unico di pre-adesione ed il nuovo strumento di vicinato).

La nuova proposta di regolamento prevede, inoltre, che a partire dal 2007 le aree con un confine marittimo non superiore ai 150 km possano essere eleggibili al programma. Ciò implica che nel prossimo settennio il numero di aree eleggibili si eleverà di molto. La nuova mappa della programmazione 2007-2013 sarà pertanto la seguente:



Cartina fornita da Eurostat (The Statistical Office of the European Communities)

Zone ammissibili:

- Zone NUTS III
- Possibilità 20% spesa in zone NUTS III adiacenti
- Confini marittimi (>150km)
- Frontiere esterne: ENPI o IPA



Cartina fornita da Eurostat (The Statistical Office of the European Communities)

L'Italia trarrà un vantaggio dalle nuove norme di eleggibilità: la provincia di Nuoro e tutta la Liguria si aggiungeranno alle aree che già nella precedente programmazione erano coinvolte dai programmi di cooperazione transfrontaliera.

Ad oggi, l'invito della Commissione europea è chiaro: sebbene i Regolamenti non siano ancora stati approvati, è sin d'ora indispensabile attivarsi nella progettazione dei programmi, senza aspettare la firma dei Regolamenti stessi. Bisogna quindi evitare gli errori compiuti nel recente passato, quando le proposte vincenti non riuscirono ad essere avviate se non ad almeno un anno di distanza dall'inizio della programmazione. Iniziare sin d'ora a strutturare e a dar corpo ai progetti, ed alle loro strutture di gestione, rappresenterà la *conditio sine qua non* nel tentativo di sviluppare programmi meritevoli dei finanziamenti. La presentazione dei progetti, sin dal 1° gennaio 2007, permetterà inoltre di implementare quest'ultimi a partire dal primo giorno utile. Ora che le risorse finanziarie sono state approvate, infine, non vi è più alcun motivo di ritardare l'avvio della progettazione.⁵⁵

La struttura dei futuri programmi dovrà rispettare le seguenti linee guida:

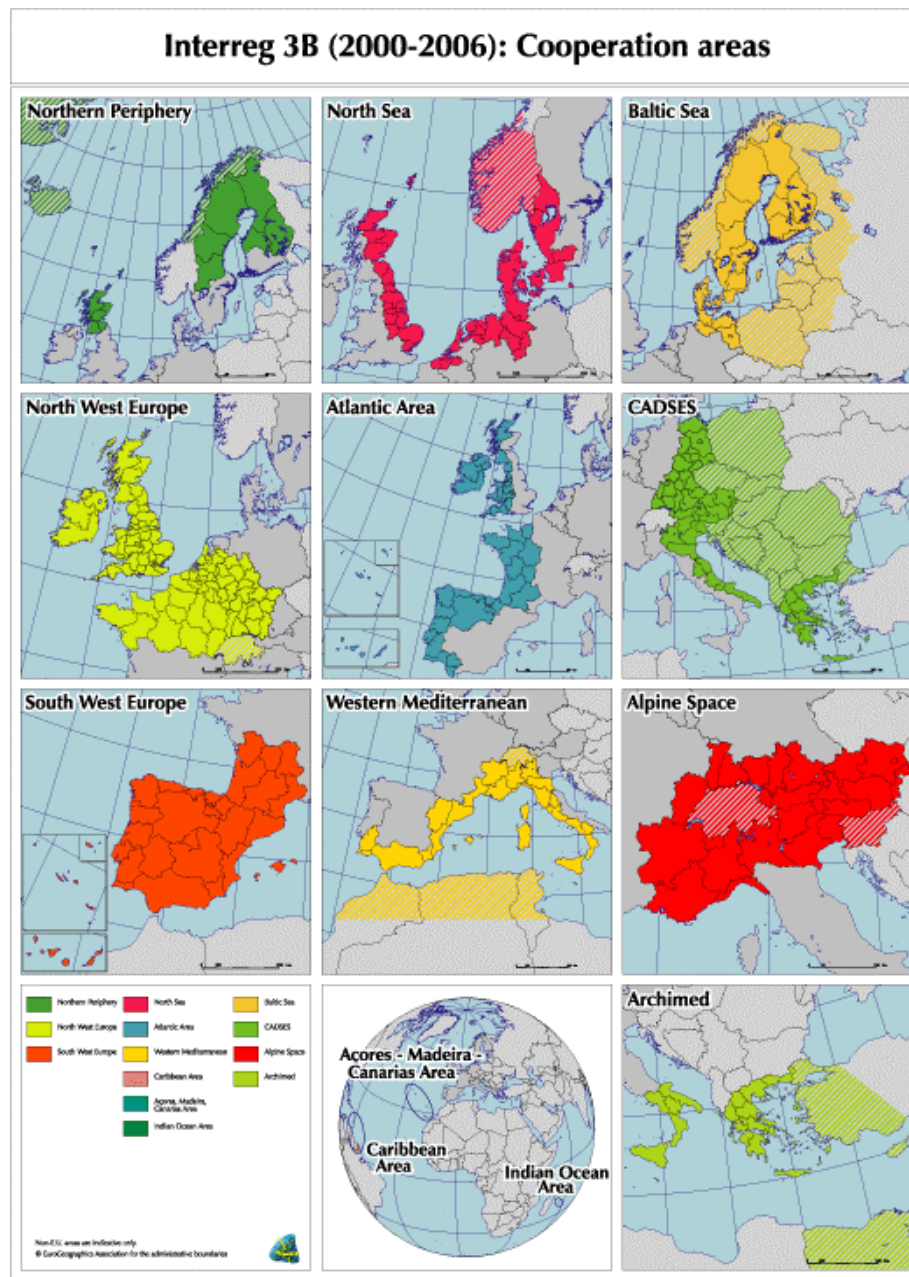
- Al fine di facilitare l'avvio del processo di programmazione, la Commissione ha invitato gli Stati membri ad incontri bilaterali per concordare al più presto la "geografia" e le strutture di gestione dei futuri programmi.
- Dal momento che le risorse non sono più tali da permettere investimenti a pioggia, è indispensabile che i programmi siano incentrati su *poche, ma realmente prioritarie, tematiche* al fine di ottimizzare al meglio i limitati fondi e beneficiare realmente i territori interessati.
- L'ampliamento del numero di aree eleggibili, grazie al limite di 150 km prima citato, implica che molto spesso avvenga una sovrapposizione delle zone stesse. Per tale ragione è doveroso considerare la proposta della Commissione riguardo la possibilità/necessità di avere dei programmi trilaterali.

4.3 LA COOPERAZIONE TRANSNAZIONALE

La cooperazione transnazionale è senza dubbio la volet che ha maggiormente risentito dei tagli al bilancio comunitario, ma anche e soprattutto delle decisioni politiche assunte da parte degli Stati Membri. Questi ultimi, in altre parole, non hanno giudicato opportuno destinare un importante contributo nei confronti di questa rubrica.

Attualmente esistono 13 programmi all'interno di questa volet.

⁵⁵ http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/abc/voleta_it.htm



Cartina fornita da Eurostat (The Statistical Office of the European Communities)

Lo scenario nel settennio 2007-2013 non cambierà molto; le uniche novità introdotte riguarderanno esclusivamente CADSES, che sarà suddiviso in due, ed ARCHIMED e MEDOC, che verranno inglobati in un unico programma.⁵⁶

La Commissione ha poi proposto di abbandonare gli studi ed i piani generali riguardanti i paesi (come viene fatto attualmente), concentrandosi invece sull'attuazione di *progetti strategici* più concreti che prevedano investimenti infrastrutturali. La proposta prevede quindi che:

⁵⁶ Le nuove mappature relative ai cambiamenti non sono ancora disponibili.

- tali progetti strategici debbano essere sviluppati all'interno dei programmi, con il coinvolgimento di autorità regionali e nazionali
- non solo i bandi siano aperti, ma siano anche dei bandi su temi specifici (ad esempio sul tema ambientale, sulla gestione idrica, sulla prevenzione dei rischi ecc.)
- si crei un forte networking che, grazie alla discussione ed al confronto, permetta di elaborare progetti concreti.

Visti i limitati fondi stanziati per la cooperazione transnazionale, però, tali attività dovranno subire un ridimensionamento rispetto all'iniziale proposta della Commissione.

Vi saranno poi due grandi *novità* rispetto al passato:

- il 20% dell'importo messo a disposizione dal programma potrà essere speso fuori della zona ammissibile
- il 10% del totale delle risorse disponibili potrà essere speso fuori dai paesi dell'UE, se apporterà un beneficio alle regioni dell'Unione.⁵⁷ Tale quota del 10% potrà essere cofinanziata mediante altri programmi (come ad esempio IPA ed ENPI) ed eventualmente da una quota nazionale locale. Ciò implica che l'azione di progettazione dovrà sin d'ora concentrare i propri sforzi sulla dimensione ed i risvolti *strategici* del proprio operato.

I temi che la cooperazione transnazionale prevede di sviluppare saranno:

- Protezione e gestione delle risorse idriche
- Miglioramento dell'accessibilità alle grandi reti e inter-operabilità dei sistemi
- Prevenzione dei rischi ambientali e tecnologici; sicurezza marittima
- Ricerca e sviluppo tecnologico.⁵⁸

4.4 LA COOPERAZIONE INTERREGIONALE

Dal momento che il quadro della Cooperazione interregionale, o Interreg IIIC, ha fino ad oggi generato numerose perdite di denaro, oltre che un limitato successo generale, il Consiglio non ha ritenuto necessario un rafforzamento delle risorse finanziarie a favore di tale volet.

I programmi attualmente esistenti previsti dalla Cooperazione interregionale sono quattro e si dividono in Sud, Nord, Est e Ovest:

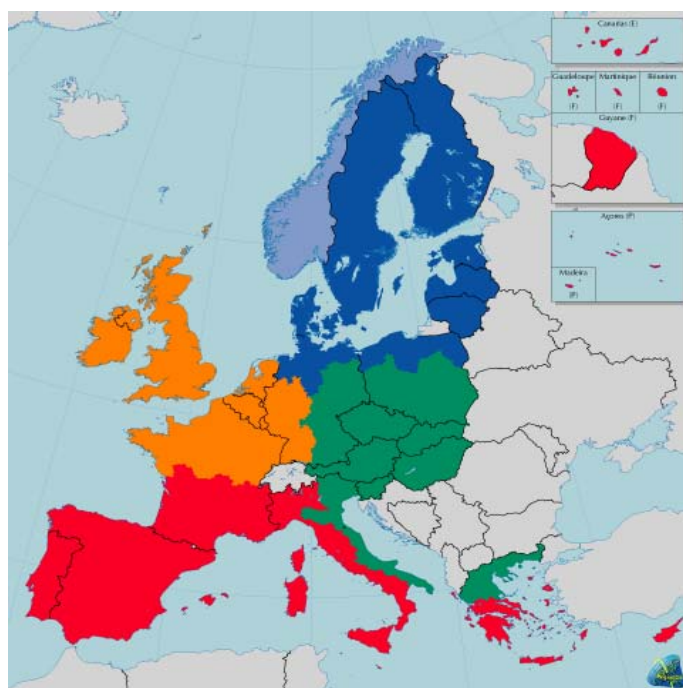
⁵⁷ Fino alla fine del 2006 i fondi strutturali potranno, infatti, essere spesi solo all'interno dell'UE.

⁵⁸ http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/abc/voletb_it.htm

INTERREG III C (2000-2006)

- Zona sud (Valencia – Spagna)
- Zona ovest (Lille – Francia)
- Zona est (Vienna – Austria)
- Zona nord (Rostock – Germania)

Cartina fornita da Eurostat (The Statistical Office of the European Communities)



INTERREG III C (2000-2006)



North, East, South, West
INTERREG III C

Come è possibile osservare nella cartina sovrastante, le possibilità offerte da Interreg IIIC nell'ambito della messa in rete sono numerose e molto interessanti; esso è infatti, ad oggi, l'unico programma che permette di sviluppare progetti dal Sud della Spagna al Nord della Finlandia. Sfortunatamente le numerose prospettive offerte da tale programma agli Stati Membri non sono state sufficientemente valorizzate nel corso dell'attuale programmazione e le conseguenze di tale lacuna hanno rischiato di eliminare Interreg IIIC dall'obiettivo "Cooperazione territoriale".⁵⁹

Ciò tuttavia non si è verificato e i negoziati di fine 2005 hanno previsto che Interreg IIIC continui a far parte della Cooperazione territoriale in qualità di terzo volet. Nel settennio 2007-2013, la Cooperazione interregionale manterrà pertanto la medesima fisionomia che possiede nell'attuale programmazione con obiettivi di più ampio respiro. E' tuttavia previsto un importante cambiamento: in sostituzione dei quattro programmi sopra citati, ve ne sarà solamente uno che coprirà tutta l'Europa; i segretariati tecnici congiunti continueranno ad esistere, ma anziché essere competenti per una specifica zona, essi diverranno competenti per una particolare tematica.

L'ultima principale novità rispetto l'attuale programmazione prevede infine che la Cooperazione interregionale possa essere regolata da tutti e tre gli obiettivi (dall'obiettivo 3 o dagli obiettivi 1 e 2).

⁵⁹ Nel caso in cui tale eventualità si fosse verificata, gli obiettivi della cooperazione interregionale sarebbero ricaduti all'interno dei futuri obiettivi 1 e 2.

Cooperazione interregionale nell'ambito dell'obiettivo 3:

- I programmi tematici saranno incentrati sulle priorità di Lisbona e Goteborg (sulla base di INTERREG IIIC ed in linea con i temi dell'obiettivo "Competitività ed occupazione")
- Vi saranno inoltre programmi quadro che riguarderanno:
 - i) recupero urbano (sulla scia di URBAN);
 - ii) gestione dei programmi di cooperazione (sulla base di INTERACT⁶⁰);
 - iii) studi e analisi sulle tendenze dello sviluppo (in base a ESPON).

Cooperazione interregionale nell'ambito degli obiettivi 1 e 2:

La Cooperazione interregionale potrà essere inserita anche nell'obiettivo 1 e 2 in qualità di asse specifico nei programmi nazionali o regionali.⁶¹ Tale inserimento sarà del tutto facoltativo; è pertanto difficile prevedere se gli Stati Membri preferiranno avere un asse "Cooperazione interregionale" nell'ambito degli obiettivi 1 e 2 oppure nel solo obiettivo 3.⁶²

4.5 GESTIONE E STRUTTURA DEI PROGRAMMI

Le regioni, così come gli Stati Membri, devono comprendere che non vi sono pre-assegnazioni di denaro nei loro confronti. Dal 2007 al 2013, come del resto nell'attuale programmazione, i fondi strutturali elargiti dall'Unione verranno assegnati al singolo programma (a cui segue il co-finanziamento). Ciò che purtroppo avviene al giorno d'oggi, ed è avvenuto nel corso dell'intera programmazione 2000-2006, ha visto gli Stati ripartirsi, a monte, le risorse messe a disposizione dal programma concedendosi la possibilità di spendere ognuno la propria parte. Se si vuole veramente fare della cooperazione tuttavia, tale condotta dovrà assolutamente essere evitata. Anche nel prossimo settennio, infatti, i fondi verranno versati ad un conto comune per il programma e pertanto dovranno essere utilizzati dalle parti coinvolte in maniera congiunta e condivisa. Il denaro dovrà, in altre parole, essere speso sulla base del valore del progetto stesso senza tener conto di chi lo propone. I beneficiari dei fondi strutturali dovranno quindi mutare il loro approccio nei confronti della realizzazione dei progetti: tanto più saranno in grado di cooperare, sin dall'elaborazione di tabelle finanziarie *congiunte*, tanto più essi rivestiranno la condotta che la Commissione pretenderà, senza eccezioni, a partire dal 1° gennaio 2007.

⁶⁰ Interact è un programma "orizzontale" che si occupa della gestione di tutti i programmi di cooperazione territoriale. Esso permette di prendere visione delle esperienze e dei programmi degli altri stati membri.

⁶¹ In tal caso ogni partner dovrà finanziare le proprie attività dai rispettivi programmi.

⁶² http://www.regione.vda.it/internaz/politica/interreg3/Coop/interreg3c_i.asp

Quindi:

- Programmi più ambiziosi con progetti di cooperazione di alta qualità
- Evitare pre-assegnazioni a regioni o Stati Membri partecipanti al programma

A differenza del passato, la futura programmazione prevede poi che il contributo elargito dall'Unione sotto la voce "fondi strutturali" sia per *tutti* i programmi pari al 75%; il restante 25% sarà pertanto costituito da un co-finanziamento da parte dei singoli Stati Membri, regioni o enti locali.⁶³

- L'assegnazione dei fondi ai singoli progetti avverrà sulla base della loro *qualità e rilevanza*.
- Sarà necessario individuare un "vero capofila" (Leading Partner) del progetto, responsabile dell'attuazione del progetto nel suo insieme nonché addetto alla firma delle convenzioni con i partners.
- Solo eccezionalmente vi potranno essere progetti speculari (mirror projects).⁶⁴

Struttura per ogni programma: A conferma del fatto che la fase di progettazione può e deve essere quanto prima avviata, la struttura dei programmi rimarrà molto simile al precedente settennio, dando dunque ai programmatori la possibilità di stabilire sin d'ora chi debba essere l'autorità di gestione, dove essa si debba trovare ecc.. La struttura di ogni programma sarà pertanto la seguente:

- Autorità di gestione⁶⁵
- Autorità di certificazione (che sostituisce l'Autorità di pagamento)
- Autorità di audit
- Segretariato tecnico congiunto
- Comitato di sorveglianza

⁶³ Tale ripartizione che beneficia i paesi dell'Unione ha, al tempo stesso, il compito di corresponsabilizzarli nella realizzazione dei singoli programmi. L'esperienza passata ha infatti insegnato che l'assenza di un proprio contributo in denaro da parte degli attori beneficiari induce questi ultimi ad impiegare le risorse in modo meno attento e meticoloso.

⁶⁴ Si tratta di progetti che vengono portati a termine in una zona eleggibile e che poi vengono sviluppati anche altrove. In passato tali progetti sono stati applicati in particolare nei confronti dei nuovi paesi membri che a partire dal 2004 hanno iniziato ad aver diritto ai fondi strutturali. Data la limitata disponibilità di fondi a favore di tali paesi, i mirror projects hanno rappresentato una possibilità da parte dei nuovi dieci paesi di ricevere sostegno.

⁶⁵ È l'autorità responsabile dell'efficacia e della regolarità della gestione di un programma cofinanziato dai Fondi Strutturali europei. Può essere rappresentata da organismi pubblici o privati designati dallo Stato Membro (o, in alcuni casi, dallo Stato membro medesimo). La *programmazione*, il *governo del sistema di gestione*, la *sorveglianza*, la *valutazione* ed il *controllo* costituiscono le principali funzioni svolte dall'autorità di gestione.

CONCLUSIONI

L'approvazione delle linee di bilancio, per il futuro settennio di programmazione, consente già da oggi di poter confidare in una sempre maggior crescita e riequilibrio dei territori più svantaggiati dell'Unione, con particolare riferimento ai nuovi dieci paesi membri.

Dalla mera descrizione delle novità relative all'esercizio 2007-2013 è emerso che quest'ultimo sarà senza dubbio meno articolato e meglio strutturato rispetto all'attuale periodo, se non altro perché si è cercato di porre rimedio alle lacune ed agli errori del passato. Complessivamente, l'insieme degli strumenti di programmazione ed attuazione, che la Commissione ha messo a disposizione dei 25 paesi membri, risulta dunque più semplice e più "razionale". L'esito del negoziato, inoltre, ha permesso di rispettare il principio della maggiore concentrazione di risorse nelle regioni dei paesi più poveri, permettendo un effetto redistributivo elevato.

D'ora in avanti, l'obiettivo è senza dubbio quello di far sì che l'opera di riequilibrio e sviluppo in favore dell'intera Unione trovi una sua naturale prosecuzione, evitando pertanto di vanificare quanto già di buono è stato realizzato. In tale scenario, l'Italia dovrà giocare un ruolo di primo piano: la cronica posizione di arretratezza del suo mezzogiorno e l'evidente divario esistente tra Nord e Sud, che rende il nostro paese lo stato più squilibrato dell'intera UE, rendono infatti il prossimo settennio di programmazione un'occasione da non perdere.

Un monito è infine d'uopo nei confronti degli Stati Membri e delle regioni in tema di cooperazione: qualora essi intendano realizzare congiuntamente dei progetti, come previsto dai Regolamenti, i Paesi così come le regioni dovranno necessariamente mutare il loro approccio nei confronti della cooperazione, abbandonando la singola ed odierna auto-assegnazione del denaro a priori, ed impegnandosi a realizzare progetti su di una base comune.

ALLEGATO N° 1

OVERVIEW OF THE NEW FINANCIAL PERSPECTIVE 2007-2013

All figures are shown in 2004 prices. EUR Billion

Commitments Appropriations	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
1. Sustainable Growth	51,090	52,148	53,330	54,001	54,945	56,384	57,841	379,739
1a Competitiveness for Growth and Employment	8,250	8,860	9,510	10,200	10,950	11,750	12,800	72,120
1b Cohesion for Growth and Employment	42,840	43,288	43,820	43,801	43,995	44,634	45,241	307,619
2. Preservation and Management of Natural Resources	54,972	54,308	53,652	53,021	52,386	51,761	51,145	371,244
of which: market related expenditure and direct payments	43,120	42,897	42,279	41,884	41,453	41,047	40,845	293,105
3. Citizenship, freedom, security and justice	1,120	1,210	1,310	1,430	1,570	1,720	1,910	10,270
3a Freedom, Security and Justice	0,800	0,890	0,790	0,910	1,050	1,200	1,390	8,630
3b Citizenship	0,520	0,520	0,520	0,520	0,520	0,520	0,520	3,640
4. EU as a global player	6,280	6,550	6,830	7,120	7,420	7,740	8,070	50,010
5. Administration	6,720	6,900	7,050	7,180	7,320	7,450	7,680	50,300
6. Compensations	0,419	0,191	0,190					0,800
Total appropriations for commitments	120,601	121,307	122,362	122,752	123,641	125,055	126,646	862,363
as a percentage of GNI	1,10%	1,08%	1,06%	1,04%	1,03%	1,02%	1,00%	1,045%

Total appropriations for payments	116,650	119,535	111,830	118,080	115,595	119,070	118,620	819,380
as a percentage of GNI	1,06%	1,06%	0,97%	1,00%	0,98%	0,97%	0,94%	0,99%
Margin available	0,18%	0,18%	0,27%	0,24%	0,28%	0,27%	0,30%	0,25%
Own Resources Ceiling as a percentage of GNI	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

Council of the European Union, 19 December 2005 "Financial Perspective 2007-2013", pag. 36.

Nota: La differenza tra i 307 miliardi di euro elargiti in favore del fondo di coesione (secondo tabella) ed i 298 miliardi di euro, a favore del medesimo fondo, dichiarati nel corso della dissertazione è dovuta al fatto che il primo importo è comprensivo di una quota destinata alla PAC.