

Il pacchetto
finanziario
della coesione
per l'UE-27 nel
2007-2013

Sul pacchetto finanziario per la coesione comunitaria 2007-2013, che, valutato a prezzi correnti è pari a oltre 347 miliardi di euro²⁸, il principale beneficiario, in termini assoluti, sarà la Polonia, con circa 67 miliardi di euro, seguita dalla Spagna (35,2 miliardi) e dall'Italia (28,8 miliardi). Cifre rilevanti sono state assegnate anche, nell'ordine, a Repubblica Ceca (26,7 miliardi), Germania (26,3 miliardi) e Ungheria (25,3 miliardi).

Nella ripartizione delle risorse tra gli obiettivi di intervento, viene privilegiato l'Obiettivo Convergenza, in cui si concentra l'81,4 per cento delle risorse complessive e che comprende le azioni per lo sviluppo delle regioni e degli Stati più poveri e quelle per le Regioni in *phasing-out* statistico²⁹. L'Obiettivo Competitività regionale e occupazione – riguardante tutte le altre regioni dell'UE, incluse quelle che fruiranno di un sostegno transitorio e specifico (*phasing-in*) perché in uscita dall'attuale Obiettivo 1³⁰ – può contare sul 16 per cento delle risorse. L'Obiettivo Cooperazione territoriale europea – che interessa tutte le regioni europee – riceve circa il 2,5 per cento (cfr. Tavola IV.4).

²⁸ Corrispondenti ai 308 miliardi della tavola IV.1.

²⁹ Per l'Italia ricade in questa categoria la Basilicata cfr. paragrafo (VI.1).

³⁰ Per l'Italia la Sardegna è in *phasing-in* nell'obiettivo competitività.

Tavola IV.4 - POLITICA DI COESIONE 2007-2013 : ALLOCAZIONI FINANZIARIE UE-27 (milioni di euro; prezzi correnti)

	Convergenza			Competitività regionale e occupazione		Cooperazione	TOTALE
	Fondo Coesione	Covergenza Regionale	Phasing-out	Phasing-in	Competitività regionale e occupazione		
Polonia	22.176	44.377				731	67.284
Spagna	3.544	21.054	1.583	4.955	3.522	559	35.217
Italia		21.211	430	972	5.353	846	28.812
Rep. Ceca	8.819	17.064			419	389	26.691
Germania		11.864	4.215		9.409	851	26.339
Ungheria	8.642	14.248		2.031		386	25.307
Portogallo	3.060	17.133	280	448	490	100	21.511
Grecia	3.697	9.420	5.458	635		210	20.420
Francia		3.191			10.257	871	14.319
Slovacchia	3.899	7.013			449	227	11.588
Regno Unito		2.738	174	965	6.014	722	10.613
Lituania	2.306	4.470				109	6.885
Lettonia	1.540	2.991				90	4.621
Slovenia	1.412	2.689				104	4.205
Estonia	1.152	2.252				52	3.456
Belgio			638		1.425	194	2.257
Paesi Bassi					1.660	247	1.907
Svezia					1.626	265	1.891
Finlandia				545	1.051	120	1.716
Austria			177		1.027	257	1.461
Irlanda				458	293	151	902
Malta	284	556				15	855
Cipro	213			399		28	640
Danimarca					510	103	613
Lussemburgo					50	15	65
Bulgaria	2.283	4.391				179	6.853
Romania	6.552	12.661				455	19.668
Cooperazione Interregionale						445	445
Assistenza tecnica CE						-	868
TOTALE	69.579	199.323	13.955	11.408	43.555	8.721	347.410

Fonte: Elaborazioni su dati Commissione Europea.

L'accordo
sull'impianto
legislativo

Nel primo semestre del 2006, nell'ambito della Presidenza austriaca – circa due anni dopo la presentazione da parte della Commissione europea delle proposte dei regolamenti, avvenuta nel luglio 2004 - è stato portato a termine anche il negoziato sul cd. pacchetto legislativo della coesione per il 2007-2013. Il pacchetto legislativo include il Regolamento generale sui fondi strutturali³¹, il Regolamento del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)³², il Regolamento del Fondo Sociale Europeo (FSE)³³, il Regolamento per l'istituzione di un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale

³¹ Regolamento (CE) n.1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n.1260/1999, pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L. 210 del 31.7.2006.

³² Regolamento (CE) n.1080/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n.1783/1999, pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L. 210 del 31.7.2006.

³³ Regolamento (CE) n.1081/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo sociale europeo e recante abrogazione del regolamento (CE) n.1784/1999, pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L. 210 del 31.7.2006.

(GECT)³⁴ e il Regolamento del Fondo di Coesione³⁵.

**Principali novità
dell'architettura
dei regolamenti**

Nell'insieme, il nuovo contesto regolamentare è caratterizzato da alcune novità, riassumibili come segue:

- si accentua l'approccio strategico della coesione in direzione del sostegno della competitività dell'UE e del conseguimento degli obiettivi dell'agenda di Lisbona. La programmazione viene impostata in base a orientamenti condivisi dal Consiglio (Orientamenti Strategici Comunitari)³⁶ che vengono declinati in base alle specificità di ciascuno Stato Membro secondo una precisa strategia di sviluppo complessivo (Quadro di riferimento strategico nazionale) e la cui attuazione è monitorata periodicamente (Rapporti strategici degli Stati Membri e della Commissione) al fine di informare il Consiglio europeo sulle condizioni in cui nei vari paesi si attua la politica di coesione, sui suoi risultati e sui suoi limiti. Gli Orientamenti adottati dal Consiglio sottolineano l'importanza degli interventi volti a:

- aumentare l'attrattività delle regioni per gli investimenti e l'occupazione (principalmente in riferimento a interventi nei trasporti, nell'ambiente e nell'efficienza energetica);
- promuovere la conoscenza e l'innovazione (con investimenti in ricerca e sviluppo e interventi mirati a promuovere l'imprenditorialità, la società dell'informazione, l'accesso al credito);
- generare maggiore e migliore occupazione (aumentando la partecipazione al mercato del lavoro, l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese, migliorando il capitale umano e l'istruzione, sostenendo la capacità amministrativa e i servizi e le infrastrutture sanitarie);
- valorizzare la dimensione territoriale (considerando il ruolo nei processi di sviluppo delle città, delle aree rurali e svantaggiate e della cooperazione).

³⁴ Regolamento (CE) n.1082/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L. 210 del 31.7.2006.

³⁵ Regolamento (CE) n.1084/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 che istituisce un Fondo di coesione e abroga il regolamento (CE) n.1164/1994, pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L. 210 del 31.7.2006.

³⁶ Decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006 sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione, pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L. 291 del 21.10.2006.

Si mira in generale a rendere più stretto il legame della politica di coesione con la strategia di Lisbona. In questa direzione opera, oltre al già citato profilo strategico della coesione, il vincolo (*earmarking*) per gli interventi che si realizzeranno negli Stati Membri dell'UE-15, attuato attraverso la previsione di due soglie minime agli investimenti che, negli Obiettivi Convergenza e Competitività regionale e occupazione, dovranno essere destinati ad ambiti ritenuti particolarmente rilevanti per il conseguimento degli obiettivi della strategia di Lisbona³⁷. Tali soglie – pari al 60 per cento della spesa dell'Obiettivo Convergenza e al 75 per cento di quella dell'Obiettivo Competitività - sono valide per l'insieme degli Stati Membri dell'Unione interessati, che vi contribuiscono nel rispetto delle loro specificità nazionali.

Inoltre, si introducono misure che dovrebbero condurre a una semplificazione della gestione. Se i programmi operativi potranno essere finanziati solo da un Fondo (Fondo europeo di sviluppo regionale o Fondo sociale europeo) con una semplificazione che comporta più probabilmente qualche costo in termini di integrazione, vengono comunque resi meno onerosi gli adempimenti in materia di controlli finanziari per i programmi secondo un principio di proporzionalità (cfr. oltre). Viene, introdotto un insieme particolare di regole, prevalentemente valide a vantaggio dei nuovi Stati Membri. Ne fanno parte le deroghe al principio del disimpegno automatico, l'ampliamento del campo di azione dei Fondi strutturali all'edilizia abitativa, la maggiorazione dei tassi di partecipazione dei Fondi strutturali al cofinanziamento.

La strategia
negoziale
dell'Italia nel
negoziato sui
regolamenti

L'Italia ha partecipato attivamente al lungo negoziato in un contesto particolarmente difficile. La posizione italiana è il risultato del contributo di tutti gli attori interessati all'utilizzazione dei fondi strutturali, assicurato prima dal lavoro comune per la condivisione dei due Memorandum³⁸, poi dal Gruppo di contatto interistituzionale Stato-

³⁷ Il regolamento 1083 dei Fondi strutturali per il periodo 2007-2013 al capitolo IV, "Principi dell'Assistenza" art.9 introduce il principio della complementarietà tra la strategia di Lisbona e la politica di coesione. A questo scopo i programmi cofinanziati con i fondi strutturali devono mirare a raggiungere le priorità europee di promuovere competitività e occupazione, assicurando che siano dedicate a questa finalità percentuali congrue di risorse. Nell'allegato IV al Regolamento è contenuta la lista delle categorie di spesa che corrispondono agli obiettivi. Si tratta in particolare di ricerca e sviluppo, società dell'informazione, rafforzamento del capitale umano, servizi alle imprese, infrastrutture di trasporto, efficienza energetica e energie rinnovabili. La lista di categorie di spesa può essere comunque ampliata per tenere conto di specifiche esigenze degli Stati Membri.

³⁸ Nel giugno 2001 l'Italia ha trasmesso alla Commissione europea il Primo Memorandum sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria per il 2007-2013. Esso è stato seguito nel dicembre 2002 dal Secondo

Regioni e quindi anche dai gruppi che hanno seguito in partenariato l'evoluzione dei testi regolamentari.

La discussione sulle regole della Politica di coesione si è intrecciata per oltre un anno con quella sulle risorse finanziarie da allocare complessivamente al Bilancio Comunitario. Come riportato nel Rapporto Annuale 2005, un complesso di fattori nel complicato scenario europeo dell'allargamento - che vanno dalla questione del rimborso al Regno Unito, agli accordi sulla politica agricola comune, all'alleanza strategica di importanti paesi dell'Unione, non corrispondenti agli interessi italiani, alla debolezza del consenso politico e culturale in Europa sulla politica di coesione - ha fatto da sfondo al negoziato. Ne è derivata una forte pressione a considerare la Politica di coesione come la "variabile di aggiustamento" (in particolare nell'area UE-15) per il raggiungimento di un accordo sulle Prospettive Finanziarie dell'Unione europea dopo l'allargamento.

La strategia dell'Italia, in una prima fase, durata fino al Consiglio europeo del dicembre 2005, ha mirato a sostenere le proposte della Commissione, che aveva d'altra parte contribuito ad ispirare, con l'obiettivo di sventare i tentativi di svuotamento della politica di coesione, finalizzati alla soluzione dei problemi finanziari. Nella fase successiva al Consiglio europeo l'Italia ha cercato di costruire alleanze a tutto campo, finalizzate a risolvere in senso positivo alcuni rilevanti nodi negoziali ancora aperti.

Questo metodo di lavoro ha consentito, oltre che di assicurare adeguate risorse finanziarie all'Italia per la politica di coesione, di conseguire altri importanti risultati. Nella definizione dell'architettura regolamentare sono da sottolineare i seguenti punti.

Sul piano dell'impostazione strategica (articoli 25-31 del Regolamento generale), è stata recepita la proposta più innovativa del nuovo impianto legislativo con il riconoscimento di un profilo più strategico alla coesione, nonostante la forte contrarietà di alcuni Stati Membri (paesi nordici e anglosassoni). Si è pervenuti anche a una

I risultati
conseguiti
dall'Italia nel
negoziato sui
regolamenti

migliore definizione del cd. “seguito strategico” della politica³⁹, allo scopo di farne una occasione per un confronto tra gli Stati Membri sulle condizioni in cui nei vari paesi si attua la politica di coesione, e quindi sulle possibilità di migliorarne la qualità.

Il principio cardine dell’addizionalità (articolo 15 del Regolamento generale) è stato reso più trasparente nella sua applicazione con l’introduzione di un obbligo per la Commissione di pubblicità di risultati, metodi e fonti di informazioni impiegati per le verifiche ex-ante, intermedie e ex-post. Si tratta di una esigenza indispensabile, sia per l’introduzione con il nuovo Regolamento di sanzioni finanziarie in caso di mancato rispetto della norma, sia per l’accresciuta eterogeneità della situazioni degli Stati Membri nell’UE-27.

In tema di riserva di *performance* (articolo 50 del Regolamento generale), è stato difeso uno strumento esplicitamente dedicato ad incentivare il miglioramento della qualità degli interventi della politica di coesione. Rispetto alla proposta originaria della Commissione, nella quale si prevedeva una riserva “comunitaria”, che mettesse cioè in competizione tra loro i programmi di tutti gli Stati Membri, e obbligatoria, si è poi raggiunto un compromesso per una riserva facoltativa e assegnata secondo criteri stabiliti autonomamente dagli Stati Membri.

Sul tema del vincolo alla spesa dei fondi strutturali sulle priorità dell’agenda di Lisbona (articolo 9 e Allegato IV del Regolamento generale), è stata adottata una formulazione mirante a fissare un obiettivo valido per il complesso degli Stati Membri e nel rispetto di specificità nazionali.

In tema di semplificazione delle procedure, il Regolamento generale introduce una norma sulla proporzionalità (articolo 74 del Regolamento generale) degli adempimenti amministrativi in materia di gestione finanziaria e controlli, commisurati alla dimensione finanziaria del programma operativo (più favorevoli per programmi inferiori a 750 milioni di euro in termini di spesa pubblica totale ammissibile) e al tasso di cofinanziamento comunitario (più favorevole se non superiore al 40 per cento della spesa pubblica)⁴⁰.

³⁹ I regolamenti prevedono infatti che l’azione della politica sia monitorata e condivisa tra gli Stati Membri attraverso rapporti cd. di follow up strategico.

⁴⁰ Al riguardo, si è ottenuta una modifica delle soglie originariamente proposte dalla Commissione (pari rispettivamente a 250 milioni di euro e al 33 per cento), che potenzialmente consente una più estesa applicazione del beneficio della proporzionalità per un maggior numero di programmi, in particolare nelle Regioni del Centro-Nord.

Sul tema della ammissibilità dei cosiddetti “anticipi” in caso di regimi di aiuto (articolo 78 del Regolamento generale), che ha, come è noto, delicati riflessi ai fini della spesa, è stata alla fine modificata la proposta originaria della Commissione⁴¹ non favorevole a considerare le anticipazioni concesse ai fini di rendicontazione della spesa.

Nell’ambito delle risorse finanziarie per la cooperazione territoriale (articolo 20 del Regolamento generale), l’allocazione aggiuntiva pari a 300 milioni di euro richiesta dal Parlamento europeo è stata orientata, anziché alla sola cooperazione interregionale (per la quale non sono previste pre-allocazioni tra gli Stati Membri), principalmente a rafforzare la componente della cooperazione transnazionale (che interessa tutte le Regioni italiane). Il risultato ottenuto assicura una ulteriore dotazione aggiuntiva per la programmazione della cooperazione transnazionale, oltre alle risorse che le Regioni italiane riusciranno ad ottenere nelle attività di rete nel quadro delle azioni di cooperazione interregionale.

Nell’ambito della cooperazione esterna (articolo 20 commi 2-6 del Regolamento generale), a difesa degli interessi italiani⁴², e attraverso un’alleanza, in particolare con gli altri paesi mediterranei, vi sono state introdotte modifiche sostanziali alle originali proposte, tra cui la definizione da parte degli Stati Membri interessati (anziché da parte della Commissione come originariamente previsto) dell’ammontare di risorse da trasferire dal FESR ai due strumenti finanziari per la politica estera comunitaria (ENPI e IPA).

Ancora in tema di cooperazione (articolo 19 del Regolamento generale), è stato ottenuto l’ampliamento dal 10 al 15 per cento della flessibilità riconosciuta allo Stato Membro nell’allocazione delle risorse a titolo dell’Obiettivo Cooperazione Territoriale

⁴¹ Sulla base del combinato disposto della definizione di “beneficiario” di cui all’articolo 2 del Regolamento generale e della originaria formulazione dell’articolo 78 di cui alla proposta della Commissione, sarebbero state considerate ammissibili solo le spese sostenute dalle imprese beneficiarie dell’aiuto e solo se giustificate da fatture quietanzate o da documenti di valore probatorio equivalente, escludendo l’ammissibilità dei cosiddetti anticipi erogati dagli organismi che concedono l’aiuto. L’opposizione dell’Italia e di altre delegazioni interessate ha consentito di ottenere una deroga per gli anticipi in caso di regimi di aiuto ai sensi dell’articolo 87 del Trattato. Risultato, questo, addirittura superiore alle aspettative delle ultime fasi negoziali e alle richieste avanzate nel testo di compromesso stesso. Infatti, l’ammissibilità degli anticipi è stata riconosciuta nel Regolamento generale in una significativa percentuale (35 per cento dell’ammontare dell’aiuto concesso per un dato progetto), da giustificare, nel triennio successivo, con spese effettivamente sostenute da parte del soggetto che riceve l’aiuto.

⁴² L’Italia ha, in primo luogo, mirato a sostenere il principio che la cooperazione esterna rappresenta un valore per l’Unione nel complesso (come peraltro riconosciuto nel considerando 21 del Regolamento generale) e come tale da finanziare da parte di tutti gli Stati Membri. Poiché, tuttavia, ha prevalso una linea che ha consentito a importanti Paesi non toccati dai confini esterni (Regno Unito, Olanda, Germania, Austria) di non partecipare al finanziamento di questa componente della cooperazione, l’Italia ha puntato a conseguire una formulazione della norma che tutelasse in pieno gli interessi nazionali.

tra componente transfrontaliera e transnazionale, al fine di consentire più elevati gradi di libertà nella programmazione delle azioni di cooperazione delle Regioni italiane.

Per quanto attiene le spese ammissibili al cofinanziamento comunitario (articoli 7 del Regolamento FESR e 11 del Regolamento FSE), grazie all'azione svolta con il Parlamento europeo, si è ottenuto il ripristino della norma, attualmente vigente, sull'ammissibilità delle spese per l'IVA non rimborsabile⁴³.

Nella definizione dell'ambito di intervento del FSE (articolo 3.1.(d).(i) del Regolamento FSE), si fa inoltre esplicito riferimento, nell'ambito delle azioni per il potenziamento del capitale umano, alla "elaborazione e all'introduzione di riforme dei sistemi di istruzione e di formazione". Tale modifica, avvenuta nel contesto dell'introduzione di una specifica priorità relativa al capitale umano per tutte le Regioni (e non solo nell'Obiettivo Convergenza, come era nella proposta originaria della Commissione), è di grande rilevanza specialmente per la sua applicazione nel Centro-Nord.

In merito alle azioni che possono essere cofinanziate dal FESR nelle Regioni in *phasing in* rientranti nell'Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione (articolo 5 Regolamento FESR), si è condiviso un testo che dà la possibilità allo Stato Membro e alla Commissione di decidere una estensione del campo di intervento alle priorità dell'Obiettivo Convergenza. Questa modifica è particolarmente rilevante per la Sardegna, in uscita dall'Obiettivo 1 e in regime di *phasing in* per l'Obiettivo Competitività e occupazione nel 2007-2013.

IV.2 La politica regionale nel 2005-2006

IV.2.1 Le dimensioni e l'articolazione della politica regionale in Italia nel 2005-2006

Utilizzando in modo congiunto diverse fonti informative e di monitoraggio, in questo paragrafo si presenta un quadro complessivo dell'intervento della politica regionale considerando aspetti finanziari, territoriali (per macroaree geografiche) e di settore.

⁴³ L'Italia ha cercato di ottenere l'ammissibilità, nella consapevolezza che si trattava di una misura in grado di agevolare la gestione dei fondi strutturali sul territorio, in particolare nel contesto di rigore finanziario imposto dalla necessità di rispettare i programmi di stabilità macroeconomica e tanto più quando, dopo il Consiglio europeo di dicembre, si è profilato un "doppio binario", favorevole ai nuovi Stati Membri e sfavorevole ai vecchi Stati Membri.