

SECONDO MEMORANDUM ITALIANO  
SULLA RIFORMA DELLA POLITICA REGIONALE  
DI COESIONE COMUNITARIA  
2007-2013\*

---

\* Il secondo Memorandum italiano, che ha fatto seguito a quello predisposto e inviato nel giugno 2001, è stato trasmesso il 13 dicembre 2002 alla Commissione europea, ai 15 Paesi dell'Unione e ai 10 in corso di adesione. Il documento è stato elaborato sulla base di un confronto che, secondo il metodo europeo del partenariato, ha avuto luogo fra Stato, Regioni, Enti locali e parti economiche e sociali. Viene così data attuazione all'impegno assunto dal Governo nella Dichiarazione presentata in occasione dell'emendamento governativo sul Titolo III, Capo V del disegno di legge finanziaria 2003.

PAGINA BIANCA

## I. GLI UNDICI OBIETTIVI DELLA RIFORMA

1. La politica regionale di coesione comunitaria deve essere finalizzata, attraverso una decisa riforma, ad accrescere la competitività dei territori dell'Unione che presentano una sottoutilizzazione delle proprie risorse, non a compensare con aiuti di Stato i divari di sviluppo. A tale scopo devono essere privilegiate le azioni che accrescono l'offerta di beni pubblici, specie delle regioni arretrate, migliorando le condizioni di contesto: interventi di infrastrutturazione materiale e immateriale e azioni di modernizzazione delle istituzioni pubbliche. Si può così evitare che le politiche regionali, comunitarie e nazionali, si risolvano in azioni aggressive fra paesi e regioni "a colpi di sussidi" e si può invece favorire una crescita più elevata delle aree sottoutilizzate.

Alla politica regionale di coesione comunitaria così precisata deve essere assicurata dignità costituzionale nel quadro della riforma dei Trattati e nelle conclusioni della Convenzione, come elemento fondamentale e imprescindibile delle finalità dell'Unione, e come tale suscettibile di orientare alle proprie priorità anche le altre politiche comunitarie.

2. La politica regionale di coesione comunitaria ha in potenza la capacità di apportare un valore aggiunto rispetto alle singole politiche nazionali, non solo perché realizza un principio di solidarietà fra regioni di paesi diversi, che è proprio delle finalità dell'Unione, ma anche perché può consentire tre risultati: un coordinamento fra diverse strategie nazionali; una contaminazione e diffusione di metodi; una coerenza maggiore alle politiche di ogni singolo paese. L'Italia ritiene, tuttavia, che finora tali risultati siano stati solo in parte conseguiti e che sia oggi indispensabile una decisa riforma della *governance* della politica regionale di coesione comunitaria che dia effettiva attuazione ai principi base del metodo europeo. In primo luogo: semplificazione delle procedure; sussidiarietà e proporzionalità, con una attuazione appropriata degli articoli 5, 158 e 274 del Trattato dell'Unione. E poi: valutazione e coinvolgimento del settore privato; concentrazione territoriale e integrazione; partenariato istituzionale ed economico-sociale; premialità. L'attuazione di ognuno di questi principi richiede indirizzi forti e semplici che devono costituire l'essenza del confronto dei prossimi mesi.

3. Coerentemente con gli obiettivi del Trattato (art. 158), la politica regionale di coesione comunitaria è rivolta alle regioni d'Europa, non ai paesi.

4. Le regioni arretrate rappresentano il principale obiettivo della politica regionale di coesione comunitaria e devono ricevere maggiori risorse rispetto al passato, anche se la dotazione finanziaria complessiva non dovesse crescere in termini di PIL rispetto allo 0,45 per cento attuale. La quota sul totale delle risorse per le azioni strutturali riservata a tali regioni deve essere elevata di almeno cinque punti percentuali.

5. L'esigenza di evitare soluzioni arbitrarie suggerirebbe di mantenere invariato l'attuale criterio di ammissibilità al sostegno obiettivo 1, attualmente fissato nella soglia del 75 per cento del PIL pro capite medio comunitario espresso in parità dei poteri d'acquisto (PPA). L'Italia rileva tuttavia l'esistenza di gravi e crescenti problemi di significatività e di robustezza nel calcolo delle PPA e la necessità di dare loro soluzione; condivide inoltre il crescente favore manifestato - anche in sede comunitaria e di Consiglio europeo di Laeken - per l'abbandono di un approccio di misurazione unidimensionale e per l'utilizzo, assieme al reddito pro-capite, del tasso di occupazione.

6. Alle regioni ritenute ammissibili al sostegno obiettivo 1 deve essere garantito un volume di risorse pro-capite appropriato, proporzionale ai differenziali di prosperità e di disagio strutturale, nella cui misura trovi peso adeguato il tasso di occupazione (come *proxy* semplice e verificabile del grado di utilizzazione delle risorse).

7. Nel disegno della futura politica regionale di coesione comunitaria si dovrà affrontare il tema dell'insularità, attraverso un'attenzione particolare agli interventi per le regioni arretrate insulari.

8. Alle regioni in uscita dall'obiettivo 1 deve essere offerto un adeguato sostegno transitorio (*phasing-out*), maggiorato nel caso di uscita a causa dell'effetto statistico.

9. La politica regionale di coesione comunitaria è necessaria anche nelle aree non arretrate. Alle Regioni deve essere affidata, in un quadro di riferimento nazionale, la responsabilità di individuare e perseguire le priorità più significative per i propri contesti territoriali nell'ambito di un menù di priorità (tematiche e territoriali) per la competitività regionale fissato dalla Commissione europea. Si eviterà così che una segmentazione dei fondi o una predeterminazione delle aree di intervento impedisca l'azione strategica unitaria delle Regioni. Regole generali, fissate a livello comunitario e nazionale assicureranno: una adeguata concentrazione delle risorse e degli interventi; la qualità di questi ultimi; la allocazione a ogni priorità di risorse adeguate.

10. Le attività di cooperazione devono essere rafforzate, attraverso l'inserimento nel *mainstream* delle azioni strutturali, sia nelle regioni arretrate sia nelle regioni non arretrate, e il loro potenziamento anche al di fuori dell'Unione allargata. Avvalendosi dell'esperienza accumulata nella realizzazione di tali iniziative, è necessario meglio distinguere gli obiettivi della cooperazione transfrontaliera, transazionale e interregionale. Le attività di cooperazione devono concorrere all'equilibrio strategico-territoriale dell'Unione, valorizzando in particolare la centralità dell'area mediterranea e le relazioni con i Balcani.

11. La politica regionale di coesione comunitaria deve ulteriormente rafforzare il sostegno ai processi di modernizzazione delle istituzioni pubbliche. Il conseguimento di tale obiettivo assume rinnovata importanza per i nuovi Stati Membri, con particolare riguardo al rafforzamento delle proprie istituzioni di governo decentrate e alla costruzione di un moderno partenariato istituzionale fra queste e lo Stato centrale. Nella fase di transizione che tali paesi affrontano, l'azione di modernizzazione potrà assicurare a ciascuno Stato Membro di assorbire un volume annuale di aiuto strutturale all'interno dell'attuale tetto del 4 per cento del PIL nazionale, che può quindi essere mantenuto.

## II. GLI UNDICI OBIETTIVI DELLA RIFORMA: SCHEDE ANALITICHE

### **1. Finalità e riforma della politica regionale di coesione comunitaria**

Con l'allargamento entrano nell'Unione i paesi con i più alti tassi di crescita europei dell'ultimo quinquennio e con le migliori prospettive di sviluppo; allo stesso tempo, si determina un aumento dei divari regionali dell'Unione. Ciò accresce la necessità e l'opportunità di realizzare una riforma profonda della politica regionale di coesione comunitaria per il periodo 2007-2013. Alla base della riforma vi è un chiarimento delle finalità di questa politica.

È noto che lo sviluppo socio-economico di un territorio è fortemente legato alla sua capacità di attrarre risorse mobili: capitali, imprese, lavoro specializzato. Questa capacità dipende a sua volta, in modo rilevante, dalla qualità dei servizi prodotti o favoriti dall'azione pubblica: comunicazioni, approvvigionamento di risorse, sicurezza, acqua ed energia, formazione e ricerca, accessibilità delle risorse naturali e culturali, etc. Quando la qualità di questi servizi in un dato territorio è modesta la redditività degli investimenti che lì si realizzano si riduce.

Si ripropone allora l'alternativa fra una politica di contesto, che migliori l'offerta dei beni pubblici, o trasferimenti al capitale e al lavoro che compensino quei disservizi.

Gli squilibri generati dalle politiche di agevolazione alle imprese sono stati evidenziati sia sul piano teorico che su quello pratico. L'Unione europea ha da tempo assunto una precisa posizione su questo punto, di recente confermata dalle conclusioni del Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002, nelle quali si ribadisce la necessità di ridurre ulteriormente il livello generale degli aiuti di Stato, con l'obiettivo di eliminare quelli che provocano i maggiori effetti di distorsione, e di riorientare gli aiuti verso obiettivi orizzontali di interesse comune.

Vi sono casi in cui una politica di incentivi alle imprese è desiderabile. Si tratta di situazioni in cui gli incentivi rappresentano misure compensative di evidenti fallimenti di mercato: nel finanziamento delle imprese giovani o di piccole e medie imprese, in determinate collocazioni territoriali, nell'assicurare capitali per la ricerca e l'innovazione tecnologica. Gli incentivi possono anche essere di complemento ad azioni che mirano al miglioramento del contesto. Ma deve trattarsi di azioni mirate e circoscritte, poiché nella maggioranza dei casi il ricorso agli aiuti

comporta alti rischi, soprattutto in un mercato integrato come quello europeo.

I sussidi – specie quelli alle imprese medio-grandi - distorcono la concorrenza internazionale nella misura in cui danno luogo a significativi spostamenti di rendite da un paese all'altro o da una regione all'altra. Le *rent shifting wars* che si determinano fra paesi producono meri trasferimenti di attività e lavoratori verso localizzazioni apparentemente più vantaggiose senza che si produca un miglioramento del benessere globale.

Con l'allargamento dell'Unione europea a nuovi Stati Membri, caratterizzati da vantaggi localizzativi di breve-medio periodo in termini di legislazione ambientale, tutela sociale e del lavoro e livelli retributivi, possono crescere i rischi di una competizione distruttiva nella quale le politiche regionali comunitarie e nazionali dei nuovi e dei vecchi Stati Membri – nel secondo caso, soprattutto delle aree contigue ai nuovi - vengano impropriamente usate per intensi interventi agevolativi privi di effetti positivi per lo sviluppo europeo. In un tale scenario, l'Italia, caratterizzata da un vasto sistema di piccole e medie imprese, si troverebbe costretta a pretendere misure particolari di compensazione in termini di più ampio accesso alle deroghe per aiuti di Stato a finalità regionale.

In alternativa, dunque, a questi utilizzi impropri, la politica regionale di coesione comunitaria deve essere mirata ad accrescere la competitività dei territori, a migliorarne l'accessibilità e la qualità della vita, e a ridurre la sottoutilizzazione delle risorse, specie delle regioni arretrate. Si tratta di agire sul capitale umano, sul capitale sociale e ambientale, sulle reti, sull'efficienza dei mercati e delle istituzioni, sugli investimenti in conoscenze e capacità innovativa. L'insieme di queste azioni configura una strategia di offerta di beni pubblici volta ad accelerare la crescita della produttività e, per questa via, ad attrarre gli investimenti privati. Si tratta non solo delle infrastrutture di supporto alle attività produttive (tipicamente, ma non esclusivamente, i sistemi di comunicazione, sia quelli fisici sia quelli offerti dalla società dell'informazione, al fine di garantire l'accessibilità delle regioni), ma anche di quelle che valorizzano la qualità e l'accoglienza dei territori, attraverso l'adeguata fornitura di beni e servizi pubblici ai cittadini, come la sicurezza, i servizi di rete, le scuole e la formazione, gli ospedali, gli impianti sportivi etc. Ruolo importante deve avere anche la valorizzazione delle risorse umane, naturali e culturali già disponibili sul territorio e che ne costituiscono la sua ricchezza, rendendole accessibili e accrescendo la conoscenza delle loro caratteristiche e delle loro potenzialità. La valorizzazione delle risorse umane – attraverso il rafforzamento dei sistemi di istruzione, formazione e ricerca scientifica - coniugata a servizi di qualità e al ricorso a strumenti di flessibilità, adattabilità e di sviluppo delle pari opportunità, può concorrere a realizzare la Strategia europea per l'occupazione e il processo europeo di inclusione sociale.

Già per il 2000-2006 l'Italia ha impostato il programma per le aree arretrate incentrato sugli obiettivi della riqualificazione degli investimenti pubblici e della modernizzazione della pubblica amministrazione, facendo leva proprio sulla politica regionale di coesione comunitaria.

Nella politica regionale di coesione comunitaria 2007-2013, relativa sia alle

aree arretrate, sia alle altre aree, queste finalità dovranno trovare un più forte presidio negli indirizzi strategici, nelle linee-guida, nelle regole approvate dal Consiglio e dal Parlamento europeo: la garanzia che queste finalità saranno comuni ad altre regioni e altri paesi darà la capacità e la forza a ogni singola Regione e Stato Membro di selezionare e attuare al proprio interno interventi certamente più efficaci di quelli possibili attraverso le tradizionali politiche di agevolazione. Una politica regionale di coesione comunitaria così focalizzata potrà favorire la crescita di tutte le aree arretrate dell'Unione, segnatamente di quelle dei paesi dell'allargamento, e potrà al tempo stesso godere di un maggiore consenso anche da parte delle aree più sviluppate dell'Unione europea. La politica regionale di coesione comunitaria, coniugando finalità di equità ed efficienza, potrà così trovare dignità costituzionale nel nuovo disegno dei Trattati e potrà, in tal modo, orientare alle proprie priorità anche le altre politiche comunitarie, segnatamente la politica agricola (in particolare lo sviluppo rurale), quella delle grandi reti infrastrutturali, quella della concorrenza.

## **2. Valore aggiunto comunitario, sussidiarietà e governance**

Il valore aggiunto della politica regionale di coesione comunitaria non è un assioma, ma dipende dal suo indirizzo e dalla sua concreta attuazione. L'adozione di un "metodo comunitario", fondato su regole comuni e sistemi di valutazione trasparenti, in un quadro di consenso e garanzia reciproca, può fornire valori che le politiche nazionali da sole non possono assicurare:

- *coordinamento tra le strategie nazionali e locali*, così da assicurare che più ampi territori beneficino delle esternalità positive di politiche regionali specifiche, e in modo da ridurre i rischi di competizione distruttiva tra territori;
- *contaminazione e diffusione di pratiche* progettuali e di sviluppo locale;
- *rafforzamento*, attraverso il "contratto" che ogni paese stabilisce con l'UE, *della credibilità* interna di ogni governo nell'effettiva realizzazione di politiche integrate e nel rispetto delle regole fissate.

Il valore aggiunto della politica di coesione può tuttavia manifestarsi solo se i vantaggi non sono annullati dal peso e dai costi delle procedure comunitarie, se vi è effettiva complementarità delle azioni comunitarie rispetto a quelle nazionali e, più in generale, se il disegno istituzionale della politica è adeguato e in linea con i principi di proporzionalità e sussidiarietà che ispirano l'ordinamento comunitario. Così non è oggi. L'Italia esprime un giudizio non positivo sull'effettiva attuazione del "metodo comunitario".

Nella riforma della politica regionale di coesione comunitaria dovrà, pertanto, in primo luogo realizzarsi una effettiva semplificazione delle procedure imperniata sui seguenti punti:

- *riduzione della segmentazione delle regole e delle procedure* che governano i fondi, più stretto coordinamento degli stessi e flessibilità accresciuta nel loro utilizzo (in

- questo senso l'approccio adottato dalle iniziative comunitarie – che consentono la massima flessibilità nell'ammissibilità degli interventi – è esemplare);
- *riduzione degli stadi e dei documenti del processo di programmazione* e loro completa *integrazione* nella programmazione nazionale e regionale;
  - *effettiva attuazione e verifica del principio di addizionalità*, anche per assicurare la piena complementarità tra politiche regionali nazionali e comunitarie;
  - *proporzionalità tra controllo e dimensione finanziaria degli interventi* e miglioramento della comunicazione tra la Commissione e le Autorità nazionali e locali.

Una maggiore e diversa qualità degli interventi discende in primo luogo dal coinvolgimento degli attori appropriati. L'esigenza del rafforzamento del principio di sussidiarietà poggia sul riconoscimento che la conoscenza delle specificità dei contesti locali deve guidare le scelte strategiche per lo sviluppo dei territori. Questo ruolo spetta dunque alle Autorità regionali e locali, unitamente alle competenti parti economiche e sociali, che sono depositarie di tale conoscenza (cfr. punto 3). Al livello comunitario e nazionale spetta un compito "alto" di coordinamento e indirizzo, a presidio del raggiungimento dei grandi obiettivi comunitari e a garanzia di una efficace utilizzazione delle risorse, eliminando dall'azione comunitaria qualsiasi invasività nei processi attuativi discendenti.

Un più efficiente e sinergico rapporto tra Commissione e Stati Membri, basato su una ripartizione chiara dei reciproci ruoli e responsabilità, è essenziale per garantire una efficace e sana gestione finanziaria del bilancio comunitario. Nel contesto della politica di coesione economica e sociale prevista dall'art. 158 del Trattato dell'Unione, il compito della Commissione previsto dall'art. 274 del Trattato stesso è elevato al livello della valutazione preventiva di efficacia dei programmi e di affidabilità dei sistemi di gestione, sulla cui base la Commissione emette le proprie decisioni e di cui può chiedere conto agli Stati membri nel corso dell'attuazione.

Per contro, non può essere attribuita alla Commissione, in quanto funzionalmente e giuridicamente propria degli Stati Membri, la competenza sull'esecuzione delle misure e delle operazioni che sono contenute negli interventi approvati dalla Commissione, nonché la responsabilità correlata all'esercizio di tale competenza e allo svolgimento dei relativi controlli. Sono, pertanto, gli Stati Membri – e in base all'ordinamento interno, a cascata, le Regione e gli altri enti pubblici competenti – a rispondere formalmente e sostanzialmente della sana gestione finanziaria dei finanziamenti ricevuti, in applicazione di un assetto di competenze e responsabilità che discende direttamente dai principi di proporzionalità e sussidiarietà sanciti dal Trattato e dalla finalità - fissata dall'art. 158 del Trattato - di riduzione dei divari regionali di sviluppo e di rafforzamento della coesione economica e sociale.

La realizzazione del valore aggiunto della politica regionale di coesione comunitaria richiede inoltre che la riforma affronti e dia attuazione effettiva agli altri principi base del metodo europeo:

- *valutazione*, nella convinzione che la qualità e l'efficacia degli investimenti pubblici realizzati con i fondi comunitari dipendano in modo cruciale dal

rafforzamento, in ogni amministrazione centrale, regionale e locale, dei sistemi e delle strutture di valutazione, ancora troppo deboli e trascurate, nella sostanza, dagli indirizzi della Commissione;

- *coinvolgimento del settore privato*, nel finanziamento e nella gestione degli interventi, segnatamente dei progetti infrastrutturali. Le conoscenze maturate a livello europeo sulla validità del partenariato pubblico-privato (*public private partnership*) e sull'identificazione dei settori che meglio si prestano al ricorso a tali metodologie dovranno essere messe a disposizione dei nuovi Stati Membri per dare maggiore diffusione a queste pratiche.
- *concentrazione territoriale*, affidata alla scelta delle Autorità regionali e locali, alle quali sole spetta individuare dove l'intervento è indispensabile e può maggiormente contribuire ad aumentare la competitività territoriale;
- *integrazione*, superando l'impostazione della compartimentazione settoriale, per fondo e per competenza amministrativa, che ha continuato a caratterizzare gli interventi nell'attuale fase: i progetti rivolti a migliorare specifici contesti territoriali richiedono azioni che coinvolgano una molteplicità di ambiti e di politiche;
- *partenariato istituzionale*, fra diversi livelli di governo e fra ambiti diversi dello stesso livello, e *sociale*, con le rappresentanze degli interessi associati del lavoro, delle imprese, del terzo settore, preso atto della dispersione della conoscenza fra molteplici attori e della necessità che essi interagiscano durante la fase di programmazione e soprattutto durante l'intero processo di attuazione dello sviluppo locale. In particolare, al partenariato sociale – che sollecita le amministrazioni pubbliche alla modernizzazione e a rispondere alle esigenze dei cittadini - dovranno essere assicurati strumenti e assistenza tecnica.

Quanto al partenariato istituzionale, la Commissione dovrà prevedere forme adeguate di cooperazione e di scambio di metodi e buone pratiche fra Stati membri e Regioni che attuano la politica di coesione comunitaria;

- *premieria*, poiché il rafforzamento qualitativo e la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, necessari ad attuare i precedenti principi, costituiscono una delle principali finalità della politica regionale di coesione comunitaria e la pre-condizione per il suo successo, e poiché essi richiedono il ricorso a meccanismi di incentivazione dei responsabili politici e amministrativi.

L'attuazione di una riforma lungo queste linee è inoltre indispensabile al fine di assicurare una maggiore efficacia dell'intervento nei nuovi Stati Membri, affrontando e superando più rapidamente gli ostacoli amministrativi e istituzionali che caratterizzano questi paesi (cfr. punto 11).

### **3. Unità territoriali di riferimento della politica regionale di coesione comunitaria**

Al fine di valutare l'unità territoriale di riferimento delle politiche regionali è necessario distinguere la griglia utilizzata per individuare aree destinatarie di in-

terventi da quella che invece identifica i soggetti istituzionali che decidono e gestiscono le stesse politiche.

Le delimitazioni amministrative di grande estensione - come gli Stati o aggregazioni di regioni - sono in generale inadeguate all'individuazione sia delle aree destinatarie di intervento sia degli stessi interventi da realizzare. Le specificità economiche e produttive, l'esistenza di opportunità di sviluppo o di risorse inutilizzate si manifestano infatti a livello territoriale di maglia più fine. Assumono qui rilievo partizioni geografiche relative all'organizzazione dei rapporti economici e sociali nel territorio, griglie territoriali definite con riferimento alle barriere alla mobilità esterna (di origine geografica, infrastrutturale, ma anche storica o sociale), aggregazioni istituzionali fra comuni o realtà amministrative diverse.

Non ci sono quindi dubbi che la politica regionale di coesione comunitaria, nel perseguire la propria finalità generale di accrescere la competitività dei territori dell'Unione riducendo la sottoutilizzazione delle risorse, debba essere rivolta non ai paesi nel loro complesso ma alle loro articolazioni territoriali.

In via pratica, la notevole difformità delle ripartizioni amministrative in uso nei diversi Stati Membri dell'Unione, la difficoltà di costruire aggregazioni comunali significative e riconosciute sul piano istituzionale e l'arbitrarietà di ogni zonizzazione automatica, suggeriscono di utilizzare il livello NUTS-2 (o regionale) come ambito di riferimento per l'identificazione sia delle aree arretrate, sia delle unità amministrative responsabili della programmazione degli interventi nelle aree non arretrate (cfr. punto 9).

#### **4. Aree arretrate: quota delle risorse per le azioni strutturali**

La priorità accordata alle regioni in ritardo di sviluppo - unanimemente riconosciuta come premessa per la politica regionale di coesione comunitaria post-2006 - deve riflettersi nelle decisioni concernenti la ripartizione delle risorse finanziarie tra regioni arretrate e non. Attualmente, nella programmazione 2000-06, circa il 64 per cento delle risorse per azioni strutturali (fondi strutturali e fondo di coesione) viene destinato agli interventi nelle regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo 1 e sostegno transitorio) dell'UE-15. Dopo l'allargamento da 15 a 25 paesi, la scelta - apparentemente "neutrale" - di confermare l'attuale quota destinata alle regioni in ritardo provocherebbe effetti sostanzialmente iniqui nei riguardi delle regioni arretrate dell'UE-15.

Quasi tutte le regioni dei nuovi Stati Membri risulteranno infatti ammissibili all'Obiettivo 1. Ciò significa che, rispetto all'attuale situazione dell'UE-15, nell'UE allargata a 25 paesi dovrà essere accentuata la priorità da assegnare alle regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo 1 e sostegno transitorio) e, coerentemente, dovrà essere elevata la quota sul totale delle risorse per le azioni strutturali da riservare a tali regioni. Diversamente, ove venisse confermata la vigente ripartizione di risorse, sarebbero le regioni relativamente più povere dell'attuale UE-15 a sopportare tutto l'onere dell'aggiustamento conseguente all'allargamento dell'Unione, mentre quelle relativamente più ricche potrebbero addirittura trovarsi in una situazione migliore della fase pre-allargamento.