Un aumento di almeno cinque punti dell'attuale quota sul totale delle risorse per le azioni strutturali assegnata alle regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo 1 e sostegno transitorio) è dunque lo strumento idoneo a ripartire le risorse in modo più efficiente ed equo tra regioni arretrate e non arretrate e realizzare l'aggiustamento necessario ad assecondare l'allargamento dell'UE.

5. Aree arretrate: ammissibilità al sostegno obiettivo 1

L'attuale criterio di ammissibilità al sostegno obiettivo 1 si basa sul PIL pro capite regionale espresso in parità dei potere di acquisto (PPA) degli ultimi tre anni disponibili, che deve essere inferiore al 75 per cento della media comunitaria.

Al fine di evitare soluzioni arbitrarie potrebbe essere opportuno mantenere l'attuale soglia di ammissibilità per le regioni arretrate. La migliore soluzione del cosiddetto "effetto statistico" - per cui, sulla base di tale soglia, diverse regioni dell'UE-15 si troveranno a essere ritenute non ammissibili al sostegno obiettivo 1 solo a causa della flessione di reddito pro-capite medio europeo indotta dall'allargamento - è, peraltro, nell'adozione di un regime transitorio rafforzato (cfr. punto 8).

Restano, tuttavia, due seri limiti dell'attuale criterio di ammissibilità, che dovranno essere attentamente valutati prima dell'avvio dei negoziati: l'insufficienza dell'approccio unidimensionale - basato sul reddito pro-capite - nel valutare i livelli di sviluppo delle regioni e nell'allocare le risorse comunitarie; l'esistenza di crescenti problemi di significatività e di robustezza nel calcolo delle PPA.

Circa il primo profilo, la *reductio ad unum* dei dati relativi a ogni singola area, con l'utilizzo di un unico indicatore - il PIL pro capite - per misurare le condizioni di disagio strutturale, costituisce una procedura fortemente sconsigliata dall'Unione nell'ambito della strategia di Lisbona che raccomanda, al contrario, di considerare un "paniere di dati" nell'analisi del fenomeno della coesione sociale e nella definizione delle *policy*.

In particolare, nella lista definitiva approvata al Consiglio europeo di Laeken (dicembre 2001) dei sette indicatori dedicati alla coesione sociale, uno fa esplicito riferimento alla coesione regionale: il coefficiente di variazione del tasso di disoccupazione tra le regioni. Il Consiglio infatti non ha approvato l'indicatore del PIL pro capite regionale in PPA suggerito dalla Commissione. Recentemente la Comunicazione della Commissione del 16 ottobre 2002 sugli indicatori strutturali, oltre a riproporre un approfondimento circa l'uso del PIL pro-capite regionale espresso in PPA, ha recepito le indicazioni degli Stati Membri nei due Comitati del Consiglio Occupazione e ha modificato l'indicatore relativo alla coesione regionale con un indice di dispersione del tasso di occupazione regionale (coefficiente di variazione del tasso di occupazione a livello NUTS2).

Il tasso di occupazione soddisfa effettivamente alcune proprietà essenziali per una finalità di riparto finanziario. In particolare, a) l'indicatore ha una interpretazione non ambigua e accolta da tutti i paesi; b) la robustezza dell'indicatore è ga-

rantita dall'essere vicino, assai più del PIL, a dati originali; c) l'indicatore è disponibile tempestivamente e, a differenza del PIL regionale, non è in generale soggetto a revisioni anche assai cospicue.

Per quanto riguarda il secondo profilo, l'utilizzo del PIL pro capite espresso in parità dei poteri d'acquisto presenta gravi e crescenti problemi di significatività e di robustezza statistica, anche con riguardo al livello nazionale. Considerato il peso che la correzione per le PPA assume per l'allocazione delle risorse comunitarie è indispensabile riflettere sui vantaggi e sui limiti del suo utilizzo.

In un sistema internazionale di cambi non fissi, i confronti tra i livelli di sviluppo di diverse aree misurati in termini di PPA presentano vantaggi rispetto alle valutazioni basate sulla conversione mediante i tassi di cambio correnti. Le PPA consentono infatti di comparare gli aggregati di contabilità nazionale di diversi paesi, tenendo conto delle differenze nel livello medio dei prezzi, ed evitando le distorsioni indotte da fluttuazioni dei cambi dovute a fattori non direttamente attribuibili a variazioni nei prezzi relativi. Tuttavia i limiti del loro utilizzo nello specifico contesto europeo odierno sono notevoli. Tra questi:

- i problemi di comparabilità e rappresentatività del paniere comune di beni e servizi preso a riferimento nel computo delle PPA si sono aggravati con l'estensione delle rilevazioni dei prezzi ai paesi candidati. La questione metodologica più delicata nel calcolo degli indici di PPA consiste nel contemperare l'esigenza di individuare per ciascun paese prodotti rappresentativi della sua struttura di consumi con quella di definire un paniere di beni e servizi comune tra quelli di tutti i paesi messi a confronto. Allargando il confronto a più paesi con gradi di sviluppo diversi la rappresentatività del paniere si riduce. L'attuale organizzazione delle indagini per gruppi di paesi accresce i problemi di comparabilità, ponendo il grave interrogativo di quale sarebbe l'impatto sulle stime PPA - e quindi sull'allocazione di risorse che ne deriva - di una modifica della composizione dei gruppi.

- l'Eurostat ha riconosciuto (settembre 2002)¹⁾ che l'introduzione del nuovo schema Sec95 (diversa nel tempo a secondo dei paesi) e la graduale estensione delle rilevazioni dei prezzi a nuovi paesi hanno seriamente inficiato la comparabilità dei dati nel tempo e persino i confronti tra aree in un determinato anno.

- pure tenendo conto delle diversità di finalità e di costruzione, la dimensione della divergenza tra andamento degli indicatori di PPA e andamento dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo (HICP) elaborato dagli Stati Membri risulta, per diversi paesi, assai ampia e irragionevole a livello aggregato e assolutamente eccessiva per specifiche componenti dei consumi. Ciò richiede analisi e chiarimenti da parte di Eurostat.

1) Si veda il sito Eurostat: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>. Cfr. Silke Stapel (2002), "Purchasing power parities and related economic indicators for EU, EFTA and candidate countries. Preliminary results for 2000", Statistics in Focus, theme 2 -32/2002, Eurostat, p. 2. "The years before 2000 include a multitude of minor or major breaks in the time series, which negatively affected the comparability over time or even between countries within one given year."

– il quadro metodologico relativo alle rilevazioni dei prezzi in ciascun paese e per gruppi di paesi è poco omogeneo. La costruzione delle PPA non avviene ancora all'interno di un quadro delineato con precisione da un Regolamento comunitario. La trasparenza e la possibilità da parte degli Stati Membri di un controllo sui dati pubblicati dalla Commissione - attraverso la diffusione dei livelli dei prezzi nei diversi paesi per alcune voci elementari - sono limitate.

I limiti dell'utilizzo delle PPA sono stati recentemente analizzati dall'OCSE e dall'Eurostat. L'OCSE conclude²: *“When countries are clustered around a very narrow range of outcomes, it may be misleading to use the per capita volume index based on PPPs to establish a strict order of ranking. Relatively minor differences in the measured per capita GDP can result in a different country order that may not be statistically or economically significant.”* Anche l'Eurostat osserva³: *“Per capita GDP volume indices are not intended to rank countries strictly. In fact, they only provide an indication of the comparative order of magnitude of the per capita GDP volumes in one country in relation to others.”*

Appare dunque evidente che non potrà essere fatto ricorso alle PPA senza un adeguato approfondimento di questi limiti e senza avere valutato con rigore le possibili soluzioni: a) utilizzo del PIL pro capite ai prezzi di mercato senza correzioni, almeno fra i paesi per i quali l'utilizzo di una moneta unica favorisce l'uniformità dei prezzi dei beni e servizi scambiati, e in larga misura vanifica il ricorso stesso alla correzione; b) aggiornamento degli indici delle PPA di un anno di riferimento con i tassi di inflazione relativi di un paniere armonizzato (es.: HICP, indici assai più verificabili) secondo la metodologia adottata dall'OCSE; c) costruzione di una nuova metodologia di calcolo degli indici PPA che integri informazioni spaziali e temporali.

6. Aree arretrate: assegnazione delle risorse pro capite alle regioni obiettivo 1

Il metodo applicato dalla Commissione nella ripartizione delle risorse per l'obiettivo 1 nel ciclo di programmazione 2000-2006 presenta numerosi e seri limiti; in particolare:

- il peso attribuito al grado di impiego della risorsa lavoro (colto dal tasso di disoccupazione) è irrisorio (con un effetto di solo lo 0,5 per cento del totale delle risorse dell'obiettivo 1);
- il modo di tenere conto della “prosperità nazionale” (colta dal prodotto nazionale lordo pro-capite) è tale da creare disparità di trattamento molto forti tra regioni e Paesi con livelli di sviluppo simili, per il solo fatto di essere separati da soglie arbitrarie prefissate.

Nella fissazione delle risorse pro-capite alle regioni ammissibili all'obiettivo 1 nel periodo 2007-2013 si dovrà assolutamente adottare una procedura che: a) tenga in elevato conto l'utilizzo della risorsa lavoro, colto dal tasso di occupazione o

2) Si veda il sito OCSE Statistics Directorate. Cfr. Schreyer P. e F. Koechlin (2002), “Purchasing power parities 1999 benchmark results”, p.7. Il documento è disponibile sul sito www.oecd.org/pdf/M00025000/M00025222.pdf.

3) Cfr. nota 1.

dal tasso di attività; b) adotti una procedura lineare e uniforme con un criterio trasparente di proporzionalità al valore dell'indice composito che sarà stato costruito.

7. Il problema dell'insularità nelle regioni arretrate

Nel disegno della futura politica regionale di coesione comunitaria si dovrà affrontare il tema dell'insularità nelle regioni arretrate. Esiste, infatti, un problema rilevante nelle regioni dell'Unione europea che, a una situazione di complessiva arretratezza, uniscono il disagio economico e sociale derivante dai gravi svantaggi geografici e naturali legati all'insularità. Tali regioni, come già riconosciuto nel Trattato (art.154, art.158, Dichiarazione allegata n.30), presentano una molteplicità di fattori di svantaggio strutturale nell'accessibilità alle reti nel settore dei trasporti, dell'energia, delle risorse idriche, delle telecomunicazioni, che complicano e ritardano la gestione efficace ed efficiente dei servizi ad esse connessi. Per ridurre progressivamente il peso di tali handicap e ristabilire eguaglianza nelle condizioni di partenza delle regioni, dovranno essere garantite azioni che accrescano ulteriormente l'offerta di beni pubblici finalizzata a migliorare le condizioni di contesto con interventi di infrastrutturazione materiale e immateriale, come indicato al punto 1 del presente Memorandum.

Per affrontare questo problema:

a) si potrà, per quanto riguarda l'obiettivo 1, tenere conto dell'insularità sia nella determinazione delle risorse pro capite sia nella modalità di ponderazione di PIL e tasso di occupazione di cui al punto 5;

b) si dovrà, per quanto riguarda l'uscita dall'obiettivo 1, rafforzare il sostegno transitorio (*phasing out*).

8. Il problema dell'effetto statistico

Il sostegno transitorio (*phasing-out*) alle regioni che non risultano più ammissibili agli aiuti comunitari è una misura riconosciuta dall'attuale regolamento generale relativo ai Fondi strutturali. Le conclusioni del Consiglio europeo di Berlino considerano il sostegno transitorio come "necessaria contropartita a una maggiore concentrazione dei Fondi strutturali, in modo da non compromettere i risultati garantiti dagli aiuti strutturali nelle regioni dell'ex obiettivo 1".

Tali ragioni saranno ancora più valide nella fase post-2006, in relazione alla maggiore concentrazione delle risorse nelle regioni arretrate che dovranno costituire la priorità degli interventi strutturali (cfr. punto 4). Tali ragioni sono rafforzate dal fatto che un certo numero di regioni dell'attuale UE-15 potrebbe perdere l'ammissibilità al sostegno comunitario a seguito della riduzione del livello di reddito pro capite medio conseguente all'allargamento dell'Unione europea (cosiddetto "effetto statistico"). Si conferma pertanto l'idea già condivisa a Berlino di predisporre una "necessaria contropartita" specie per le regioni che dovessero subire queste ultime conseguenze.

La gradazione dell'intensità di aiuto dovrà quindi essere stabilita in relazione al livello di reddito pro capite e del tasso di occupazione regionali, prevedendo una maggiorazione nel caso di "effetto statistico", e con attenzione alla dimensione dei divari di sviluppo interni alla regione.

9. Aree non arretrate: centralità regionale e menù di priorità

Il livello mediamente elevato di benessere raggiunto dalle regioni non arretrate dell'UE non esclude affatto la necessità di indirizzare a queste regioni gli interventi comunitari, destinandoli a temi e territori che sono rilevanti per accrescere la loro competitività.

Al fine di rendere efficace tale intervento andranno evitate la frammentazione precostituita delle risorse in iniziative e obiettivi monofondo e monosettoriali, e la predeterminazione da parte dell'UE di limitazioni geografiche delle "zone di intervento".

È condivisa la proposta avanzata dalla Commissione europea di articolare l'intervento nelle regioni non arretrate su un menù di priorità per la competitività regionale, che comprenda sia "obiettivi orizzontali" (valorizzazione del capitale umano, sviluppo della nuova economia e della società della conoscenza, inserimento sociale e pari opportunità), sia "obiettivi territoriali" (valorizzazione di aree urbane e rurali, sostegno di aree con handicap geografici o naturali - in particolare aree insulari e montane -, cooperazione). Tale proposta potrà essere resa più efficace da un'appropriata evoluzione della politica agricola comune in relazione agli obiettivi di coesione.

Per assicurare coerenza alla politica regionale di coesione comunitaria, spetta alla Commissione europea proporre il menù definitivo delle priorità di intervento. Una volta approvato dagli Stati Membri, il menù potrà essere utilizzato dalle Regioni, che hanno conoscenza delle specificità locali e capacità di selezionare le priorità su cui investire le risorse disponibili, valutandone il peso relativo all'interno della propria programmazione e individuando le aree di intervento. Per ogni priorità del menù, si potrà valutare la previsione di una quota percentuale minima di risorse a livello di Stato Membro.

La congruità e l'integrazione degli interventi regionali saranno assicurate stabilendo, in un quadro di riferimento nazionale, principi generali e meccanismi di incentivazione e premialità atti a garantire qualità, efficienza ed efficacia. I problemi di squilibrio nello sviluppo sono diffusi e non possono essere circoscritti in modo automatico entro confini amministrativi o comunque predeterminati: l'intero territorio delle aree non arretrate dovrà essere, pertanto, potenzialmente ammissibile all'intervento comunitario. La concentrazione territoriale degli interventi, necessaria per assicurare efficacia e visibilità dei risultati, potrà essere garantita sulla base di regole generali fissate a livello comunitario e nazionale. Lo stesso dovrà avvenire per assicurare l'aderenza degli interventi ai principi del "metodo europeo" richiamati al punto 2.

Per quanto riguarda l'allocazione delle risorse fra Stati Membri e fra Regioni, si dovrà tenere conto, oltre che della popolazione di riferimento, del grado di sviluppo socio-economico, della presenza di fattori di opportunità e di criticità relativi alle priorità di intervento e dell'ammontare di risorse di cui le Regioni disponevano nella fase precedente (anche per favorire una durata temporale adeguata degli interventi).

10. Cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale

Lo sviluppo delle regioni europee tende a essere sempre più influenzato dalle dinamiche esterne: confrontarsi con le regioni confinanti e con il contesto internazionale non è più semplicemente un'opportunità di scambio di esperienze e buone pratiche, ma costituisce un elemento chiave del successo delle politiche di sviluppo e coesione regionali e, quindi, una componente essenziale degli interventi di *mainstream*.

Il tema della cooperazione dovrà assumere, dunque, una nuova centralità sia all'interno delle regioni arretrate, sia fra le priorità del menù per le aree non arretrate di cui al punto 9.

In relazione a tale obiettivo nei mesi prossimi dovranno trovare adeguato approfondimento le due seguenti linee di azione:

- *Integrazione delle azioni di supporto alla cooperazione nella programmazione ordinaria dei Fondi strutturali.* L'inserimento nel *mainstream*, con la previsione di attività di cooperazione negli assi e nelle misure della programmazione regionale, assicurerebbe un più forte valore aggiunto a tale programmazione, costituendone la componente qualificante per molte regioni non arretrate. In tal modo, sarebbe possibile dare concreta realizzazione ai progetti di cooperazione e non alla sola progettazione degli stessi. L'effettiva realizzazione di azioni di cooperazione e l'adozione di un metodo di collaborazione fra Regioni dello stesso paese potrebbero essere favorite, sia nelle aree arretrate, sia nelle aree non arretrate, mediante meccanismi di incentivazione, premialità e riserva di fondi.
- Potenziamento della cooperazione, oltre che all'interno dell'Unione allargata anche con le aree esterne, per il suo ruolo decisivo di fattore di sviluppo e di stabilità e per evitare ogni possibile penalizzazione delle aree periferiche europee.

La Commissione europea ha sinora sostenuto la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, ma sono emerse incongruenze e difficoltà. Occorrerebbe differenziare tali tipologie di cooperazione:

- Dopo più di dieci anni di sperimentazione, *la cooperazione transfrontaliera* potrebbe divenire una modalità ordinaria di attuazione della politica per lo sviluppo locale, importante sia per le aree di frontiera interne all'UE, sia per quelle esterne, incluse quelle marittime. Una sua adeguata presenza all'in-

terno dei programmi di *mainstream* sarebbe perciò particolarmente auspicabile e dovrebbe essere supportata con l'introduzione di strumenti giuridici efficaci.

- *La cooperazione transnazionale* potrebbe essere meglio focalizzata verso lo sviluppo integrato di aree vaste. Per ottenere questo risultato, la scelta di specifici *focus* tematici potrebbe assicurare l'aggregazione di partenariati e territori significativi, attraverso strumenti atti a meglio sostenere lo sviluppo e la *governance* di tali aree. In tal modo, sarebbero favorite la permeabilità di buone pratiche fra le regioni degli Stati Membri e l'utilizzazione dello strumento della cooperazione per l'integrazione di politiche di *mainstream* tra regioni.
- *La cooperazione interregionale* potrebbe essere finalizzata alla costruzione di reti immateriali a geometria variabile, convogliando le esigenze regionali verso grandi temi d'interesse comunitario. Lo sviluppo di tali reti andrebbe, peraltro, differenziato in funzione dell'area di cooperazione: all'interno dell'UE o nei grandi spazi di cooperazione esterna a Est e a Sud dell'Europa. La realizzazione di reti immateriali deve favorire la circolazione di metodi e buone pratiche per il miglioramento della capacità amministrativa dei partner della cooperazione (anche traendo insegnamento, in modo selettivo, dall'esperienza del programma PHARE). In futuro tale impostazione potrebbe essere estesa anche all'interno dell'Unione allargata.

Anche se la cooperazione in rete è divenuta un'attività consueta per le Amministrazioni regionali e locali, è opportuno non escludere che vi siano casi specifici in cui la Commissione europea debba direttamente promuovere tale attività, mediante iniziative comunitarie. Si potrà valutare ad esempio l'opportunità di sperimentare soluzioni in campo sociale in grado di accompagnare, con modalità innovative, la strategia europea per l'occupazione. Si potrà anche valutare l'opportunità di accompagnare la realizzazione delle Reti europee di trasporto (TEN) con attività e progetti volti a realizzare condizioni di contesto adeguate a trasformare i corridoi infrastrutturali in corridoi di sviluppo.

In ogni caso la futura politica regionale di coesione comunitaria dovrà agire affinché le diverse attività di cooperazione concorrano attivamente al riequilibrio strategico-territoriale dell'Unione in sinergia con strumenti finanziari per la cooperazione esterna (MEDA, PHARE, CARDS, TACIS), in particolare:

- ponendo in risalto la centralità dell'area mediterranea, anche in vista dell'avvio della zona di libero scambio, e dei Balcani;
- riconoscendo la preminenza delle grandi infrastrutture, che possono contribuire a ridurre i divari in Europa, attraverso il rilancio delle Reti europee di trasporto e la rapida realizzazione degli assi stradali e soprattutto ferroviari che collegano l'Italia con i paesi dell'UE-27 e i Balcani, con particolare riferimento ai Corridoi 5 e 8.

A tal fine è necessario che, accanto all'inserimento delle iniziative di cooperazione negli obiettivi di *mainstream*, venga perseguito un efficace coordinamento tra le politiche comunitarie per la Coesione e quelle relative alle Relazioni esterne.

11. Modernizzazione delle istituzioni pubbliche e assorbimento dei fondi

La futura politica regionale di coesione comunitaria dovrà ulteriormente rafforzare il sostegno alla modernizzazione delle istituzioni pubbliche. La crescita della capacità amministrativa nelle regioni in ritardo rappresenta una dimensione di fondamentale importanza del valore aggiunto della politica di coesione (cfr. punto 2). Quando lo sviluppo a cui tale politica è rivolta sarà stato conseguito (e conseguentemente sarà venuta meno l'ammissibilità al sostegno comunitario), l'eredità di lungo termine dell'utilizzazione dei Fondi strutturali starà proprio nel consolidamento di una capacità amministrativa di produzione e indirizzo di beni pubblici locali, che costituisce un ingrediente necessario del "capitale sociale" delle regioni in crescita.

L'Italia ha iniziato a sperimentare consapevolmente tale strada con il ciclo dei fondi 2000-2006. Il processo avviato si è rivelato efficace nel promuovere il miglioramento delle capacità amministrative e tecniche centrali e regionali, nel favorire un'attuazione pragmatica dei processi di decentramento, nel promuovere la liberalizzazione e il riassetto dei mercati dei servizi locali, nell'accrescere gli incentivi all'innovazione delle amministrazioni regionali e locali. Il processo di modernizzazione amministrativa dovrà trovare nuovo sostegno nella prossima fase di programmazione 2007-13, grazie a una riforma della *governance* delineata al punto 2.

L'azione di modernizzazione assume rilievo centrale nei nuovi Stati Membri, dove si concentra la principale sfida del nuovo ciclo di programmazione. Solo attraverso una crescita forte della capacità amministrativa regionale si potrà tenere alta la qualità della spesa attuata con le azioni strutturali. I nuovi Stati Membri potranno così puntare al miglioramento delle condizioni di contesto. Potranno anche ridurre il rischio – che sempre caratterizza le politiche di sviluppo e che può associarsi all'uso del Fondo di coesione - di realizzare, da un lato, grandi opere pianificate centralmente e non integrate con lo sviluppo dei territori, e dall'altro, diffusi micro-investimenti di carattere compensativo e tendenzialmente inefficaci.

La modernizzazione delle amministrazioni pubbliche e il connesso rafforzamento della trasparenza e delle basi valutative delle decisioni pubbliche, sono anche condizione per ridurre i comportamenti anticoncorrenziali e per allontanare le interferenze criminali che possono accompagnare l'attuazione degli investimenti pubblici e lo sviluppo.

Coerentemente con l'obiettivo della graduale crescita della capacità amministrativa nei nuovi Stati Membri, si potrà confermare l'attuale norma che fissa nel 4 per cento del PIL nazionale il limite al volume annuale di aiuto strutturale di cui uno Stato Membro può avvalersi. Mentre è necessario consentire ai nuovi Stati Membri di poter disporre di un ammontare consistente di risorse, da concentrare sulle numerose emergenze che si riscontrano in quei paesi, non si può sottovaluta-

re che già attualmente, nella fase di pre-adesione, si sono presentate difficoltà per la capacità di assorbimento dei fondi disponibili. Tali difficoltà saranno amplificate dopo l'adesione (già nell'attuale fase di programmazione), quando i nuovi Stati Membri gestiranno un volume di risorse assai superiore, dovendo inoltre assicurare il cofinanziamento degli interventi e rispettare il principio dell'addizionalità. L'accelerazione della modernizzazione amministrativa potrà consentire di affrontare tale questione senza modifiche dell'attuale soglia di utilizzo.

PAGINA BIANCA