



CONFERENCE DES REGIONS PERIPHERIQUES MARITIMES D'EUROPE
CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE

6, rue Saint-Martin 35700 RENNES - FR
Tel.: + 33 (0)2 99 35 40 50 - Fax: + 33 (0)2 99 35 09 19
email: secretariat@crpm.org - web: www.crpm.org

AGOSTO 2009

NOTA TECNICA DEL SEGRETARIATO GENERALE DELLA CRPM

USCIRE PIÙ FORTI DALLA CRISI: I TERRITORI AL CENTRO DELLE POLITICHE EUROPEE DI MEDIO TERMINE

SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	2
CONTESTO ECONOMICO, POLITICO ED ISTITUZIONALE.....	2
SCOPO DEL DOCUMENTO.....	3
SEZIONE I - I TERRITORI AL CENTRO DEL TERREMOTO PROVOCATO DALLA CRISI	4
I - LA CRISI RIMESCOLA LE CARTE DELLO SVILUPPO ECONOMICO.....	4
I.1 - <i>l'accesso al credito bancario ancora difficile per le aziende.....</i>	4
I.2 - <i>la flessione degli scambi commerciali</i>	4
I.3 - <i>La diminuzione dei movimenti migratori</i>	5
II - ... E METTE L'EUROPA IN DIFFICOLTÀ SULLA SCENA MONDIALE.....	5
III - ...TUTTAVIA QUESTA REALTÀ È VISSUTA IN MODO DIVERSO NEI TERRITORI EUROPEI.....	7
SEZIONE II -I TERRITORI AL CENTRO DELLA RISPOSTA POLITICA ALLA CRISI	10
I - UNA POLITICA REGIONALE CHE MOBILITI TUTTI I POTENZIALI TERRITORIALI.....	10
I.1 - <i>I "fondamentali" di una politica regionale europea post 2013.....</i>	10
I.2 - <i>Tre priorità d'azione per limitare le vulnerabilità e ottimizzare i potenziali delle regioni europee.....</i>	12
I.3 - <i>Fare della cooperazione territoriale nell'Ue con il suo vicinato un reale strumento di coordinamento e governance.....</i>	19
I.4 - <i>Prospetto sinottico per una politica regionale post 2013.....</i>	22
II - UNA DIMENSIONE TERRITORIALE VALORIZZATA NELLE POLITICHE SETTORIALI.....	23
SEZIONE III - UN SISTEMA DI GOVERNANCE ALL'ALTEZZA DELLA POSTA IN GIOCO: IL PATTO TERRITORIALE EUROPEO.....	24
I- UNA VERA PARTECIPAZIONE DEI TERRITORI ALL'ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA DELL'UNIONE EUROPEA	24
I.1 - <i>una chiarificazione preventiva degli obiettivi e delle responsabilità della strategia dell'Ue è necessaria</i>	24
I.2 - <i>dare corpo al Patto Territoriale Europeo: dall'accordo politico alle modalità di associazione delle autorità subnazionali.....</i>	24
II- TRASPORRE IL PATTO TERRITORIALE ALL'INTERNO DELLA POLITICA REGIONALE: MODALITÀ DI GOVERNANCE E DI ATTUAZIONE	25
II.1 - <i>Riaffermare i principi della politica regionale per garantire la sua capacità di mobilitazione degli attori territoriali attorno ad obiettivi europei a medio termine.....</i>	25
II.2 - <i>incentivazioni per l'attuazione territorializzata e mirata su bisogni prioritari del territorio</i>	25
II.3 - <i>Attuazione contrattualizzata e responsabilizzazione delle autorità di gestione.....</i>	25
II.4 - <i>Misure complementari.....</i>	26
CONCLUSIONI	27

CONTESTO ECONOMICO, POLITICO ED ISTITUZIONALE

Avviando la Strategia di Lisbona nel 2000, i decision-maker nazionali ed europei hanno dimostrato di essere coscienti della necessità di un cambio di orientamento rapido e profondo della società europea in un contesto di crescente globalizzazione dell'economia. Tuttavia, il semplice relookage della strategia nel 2005, che doveva permetterle di raggiungere infine i risultati sperati, e la mobilitazione di una buona parte della politica regionale europea (che assorbe quasi la metà del budget comunitario) a partire dal 2007, non hanno permesso di raggiungere l'ambizioso obiettivo di *"fare dell'Europa l'economia più competitiva del mondo all'orizzonte del 2010"*. In un momento in cui i 27 Stati membri dell'Ue si apprestano a proporre una nuova strategia per l'Unione, è opportuno fare un rapido bilancio delle esperienze negative e positive degli ultimi dieci anni e riflettere sul futuro.

Nessuno oggi oserebbe rimettere in questione la pertinenza degli obiettivi delle strategie di Lisbona e Göteborg. Eppure, tutti riconoscono che la debolezza dei pilastri sociale e ambientale, e una governance e un'attuazione essenzialmente *"top-down"* e intergovernativa, hanno limitato l'efficacia di questa strategia e la sua appropriazione da parte di tutti gli attori politici, economici e sociali. Anche il fattore tempo non deve essere sottovalutato: un cambiamento di modello, *a maggior ragione* all'interno di un insieme che, pur essendo coerente nel suo complesso, è quanto mai vario, non può farsi in qualche anno. Se i risultati non sono all'altezza delle attese, non per questo sono inesistenti. Il tempo ha fatto il suo lavoro: certo, le politiche sono ancora incerte, maldestre e parzialmente efficaci, ma la loro esistenza e moltiplicazione dimostra che l'"illuminazione" avuta nel 2000 ha contagiato un gran numero di decision-maker a tutti i livelli dell'azione pubblica. Per molti di loro, ormai, è evidente che per affrontare la rapidità dei cambiamenti bisogna saperli anticipare o esserne all'origine, e che la promozione dell'innovazione, nel senso più ampio del termine (tecnologica ma anche non tecnologica, oltre all'accompagnamento degli individui in questo processo), da parte dei poteri pubblici, è una condizione *sine qua non* dello sviluppo. Allo stesso modo, il principio della necessità di attuare rapidamente le condizioni di uno sviluppo più in sintonia con le possibilità offerte dal pianeta è acquisito in modo molto più esplicito e condiviso rispetto a dieci anni fa.

La pressante attualità di queste preoccupazioni è stata confermata dalla crisi finanziaria, economica e sociale che ha investito l'Europa e i suoi territori, mietendo tra le sue prime vittime soprattutto i settori di attività e le aziende che non avevano puntato sull'innovazione, e gli individui che non sono stati in grado di adattarsi rapidamente all'evoluzione del mercato del lavoro. In questo contesto, il nuovo approccio sostenuto dalle autorità pubbliche basato sull'attuazione di un modello "pulito" (il cosiddetto *"green deal"* o *"low carbon society"*) sembra essere una vera opportunità di rilancio.

Tuttavia, malgrado l'esistenza di questo consenso, le condizioni di un accordo politico forte e ambizioso su una strategia europea a medio termine sono lungi dall'essere riunite:

- La crisi non ha fatto da "collante" europeo tra i dirigenti nazionali attorno ad un'ambizione comune. Lo dimostra l'essenza stessa del piano di rilancio dell'Unione, che sovrappone i piani nazionali senza mutualizzarli, e le risposte economiche e budgetarie fondamentalmente opposte di alcuni Stati;
- Il ritardo accumulato dal processo di ratifica del Trattato di Lisbona a causa del referendum irlandese del 2008 ha provocato una battuta d'arresto nelle discussioni sul futuro delle politiche europee. Anche se i dibattiti continuano formalmente, la Commissione europea, in sostanza, non dà nessun messaggio. Il risultato del secondo referendum irlandese sul Trattato di Lisbona, che si svolgerà il prossimo 2 ottobre, permetterà o meno di porre fine a questo periodo di incertezza;
- All'incertezza istituzionale si somma quella politica legata al rinnovo della Commissione europea, un'incertezza che probabilmente durerà fino alla fine dell'anno;
- Allo stato attuale di attuazione del piano di rilancio europeo, viene spontaneo dubitare del livello di ambizione europea che esprimeranno i governi nazionali in un contesto di prosciugamento delle finanze pubbliche.

A questi dubbi sul progetto europeo nel suo complesso e sul valore aggiunto che dovrebbe avere, si aggiungono i segnali di emergenza democratica emessi, a partire dal 2005, dai vari referendum (Francia, Olanda, Irlanda). Diventa così assolutamente necessario porre il cittadino europeo al centro del dispositivo e

farne, in modo più visibile rispetto ad oggi, il "beneficiario finale" del progetto europeo e delle politiche che lo strutturano.

SCOPO DEL DOCUMENTO

Sin dagli inizi del 2007, la CRPM aveva proposto una prima analisi globale sulle implicazioni delle sfide mondiali per lo sviluppo dei territori¹. Aveva così presentato, nell'ambito della consultazione della CE sul futuro del budget europeo e della politica regionale, nel gennaio 2008, una prima serie di proposte sul futuro della politica regionale europea², completate, nel gennaio 2009, da proposte sul concetto politico di coesione territoriale e la relativa attuazione all'interno della politica regionale ma anche delle varie politiche settoriali europee³.

Il presente documento è una nuova tappa nella riflessione. Prende spunto in particolare dall'indagine svolta la scorsa primavera dal Segretariato generale tra le Regioni membro della CRPM sull'impatto della crisi sui territori⁴, e dai risultati del workshop politico organizzato a luglio 2009 su questo stesso argomento. Innanzitutto presenta una visione aggiornata dei vincoli che oggi la crisi fa pesare sullo sviluppo regionale europeo con effetti diversi da regione a regione. Propone quindi di porre i territori al centro di una risposta politica europea alla crisi e presenta alcune proposte di organizzazione e governance in tal senso.

¹ «Le regioni nel mercato unico mondiale» http://www.crpm.org/pub/docs/143_les_defis_de_la_politique_regionale.pdf

² «Quale progetto europeo dopo il 2013?» http://www.crpm.org/pub/docs/163_crpmntp080005.pdf

³ Risposta alla consultazione della commissione europea sul libro verde sulla coesione territoriale "fare della diversità territoriale un punto di forza", gennaio 2009, http://www.crpm.org/pub/docs/206_avis_crpm-livre_vert_cohesion_territoriale-fr.pdf

⁴ «L'impatto della crisi sulle Regioni dell'Ue», su richiesta presso il Segretariato generale della CRPM

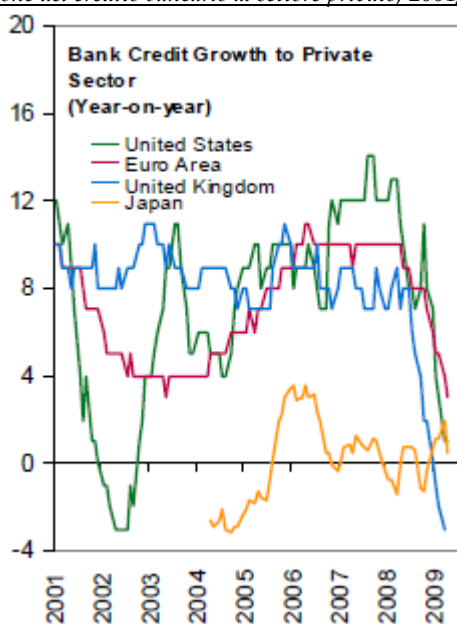
I - LA CRISI RIMESCOLA LE CARTE DELLO SVILUPPO ECONOMICO...

I.1 - L'ACCESSO AL CREDITO BANCARIO ANCORA DIFFICILE PER LE AZIENDE

Lo scorso luglio, il Fondo Monetario Internazionale (FMI), nel suo *Rapporto sulla stabilità finanziaria globale*, notava un miglioramento della *congiuntura finanziaria nel secondo trimestre 2009*. I massicci interventi delle banche centrali e dei governi hanno permesso in effetti di stabilizzare la situazione finanziaria delle banche e quindi di allentare le tensioni di finanziamento.

Tuttavia, le condizioni finanziarie globali rimangono difficili. La relativa normalizzazione del finanziamento bancario del settore privato attraverso il mercato testimonia come le aziende cerchino soluzioni alternative al credito bancario. La concessione di prestiti da parte delle banche al settore privato procede ancora a rilento nelle economie sviluppate e, nonostante i provvedimenti eccezionali presi per rilanciare il credito agli utenti finali, i prestiti bancari restano limitati, come dimostra la seguente figura.

Fig.0 - Progressione del credito bancario al settore privato, 2001/2009 (Fonte: FMI)



I.2 - LA FLESSIONE DEGLI SCAMBI COMMERCIALI

Lo scorso luglio, l'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO - World Trade Organization), nel suo terzo rapporto sulle politiche commerciali dei suoi membri, ha rivisto al ribasso le sue previsioni per il commercio mondiale per il 2009 puntando ormai su una contrazione degli scambi mondiali del 10% anziché del 9% contrariamente a quanto aveva annunciato a marzo. Una percentuale già considerata "senza precedenti" dalla Seconda guerra mondiale ad oggi. Il volume degli scambi dei paesi industrializzati dovrebbe persino ridursi del 14% (rispetto al 10% della stima precedente) e quello dei paesi in via di sviluppo del 7,0% (rispetto al 2-3%).

L'organizzazione ritiene che se la contrazione del credito ha notevolmente indebolito il livello del commercio mondiale, un certo numero di "derapage protezionisti", sotto forma di misure restrittive sul commercio e di politiche all'origine di distorsioni, hanno contribuito a questa situazione. Anche l'impatto dei piani di rilancio economico di alcune grandi economie mondiali ha una parte di responsabilità: oltre ai loro effetti (per evitare un aumento esponenziale della disoccupazione, i governi sono tentati di venire in aiuto alle loro industrie in difficoltà), il WTO ritiene che non è detto che le sovvenzioni e le altre forme di aiuto ai settori in difficoltà come l'automobile o le banche scompaiano una volta iniziata la ripresa.

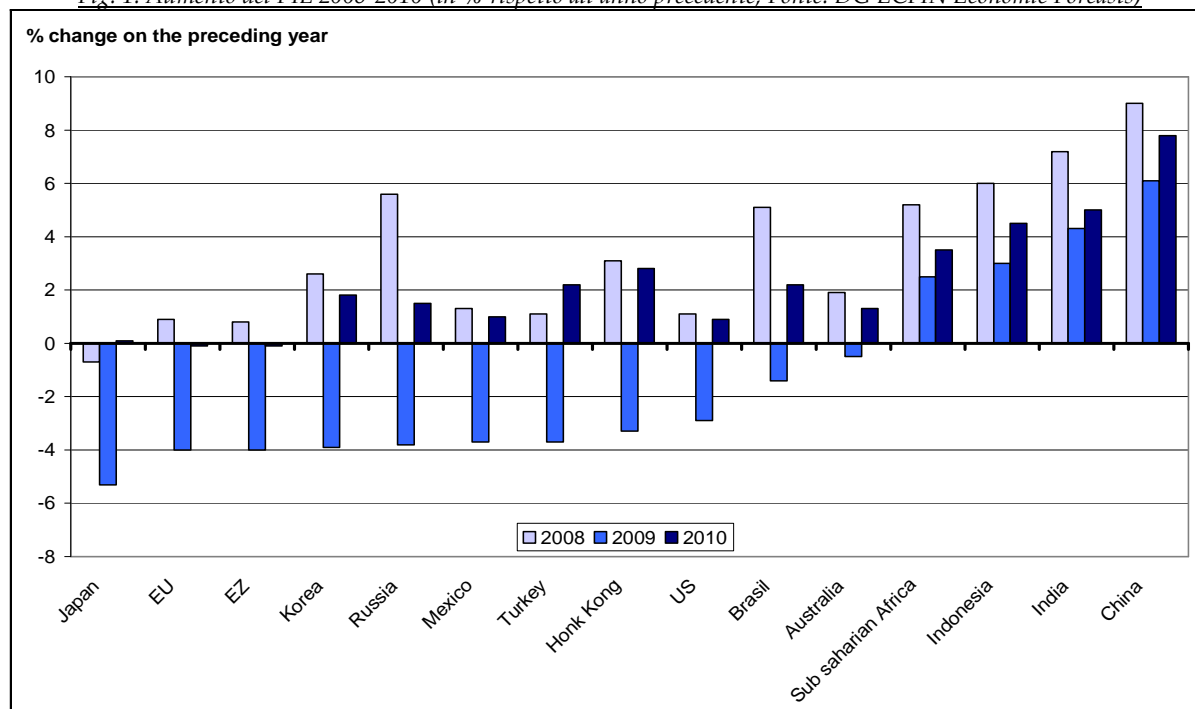
I.3 - LA DIMINUZIONE DEI MOVIMENTI MIGRATORI

L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ricorda che la crisi, associata all'inasprimento delle politiche migratorie, dovrebbe provocare una forte riduzione del numero di migranti verso i paesi dell'OCSE, per la prima volta dagli anni '80⁵. Questo fenomeno interessa già la Spagna, l'Irlanda e il Regno Unito, tra i primi paesi colpiti dalla recessione. Nel Regno Unito e in Irlanda, l'immigrazione proveniente dai nuovi Stati membri dell'Ue è diminuita di oltre la metà. Nonostante questo, le sfide dell'invecchiamento demografico sul lungo periodo permangono...

II - ... E METTE L'EUROPA IN DIFFICOLTÀ SULLA SCENA MONDIALE...

Le previsioni economiche pubblicate dai principali organismi internazionali confermano che la crisi dovrebbe raggiungere l'apice nel 2009. Benché globale, la crisi colpisce i continenti in modo molto ineguale, come illustrato nella figura 1. Se da un lato la crescita delle principali potenze economiche dell'Asia di Sud-est, dopo un temporaneo rallentamento nel 2009, dovrebbe ripartire al rialzo nel 2010, dall'altro l'uscita dalla fase di recessione della maggior parte delle economie dei paesi sviluppati ed emergenti dovrebbe farsi a un ritmo piuttosto lento.

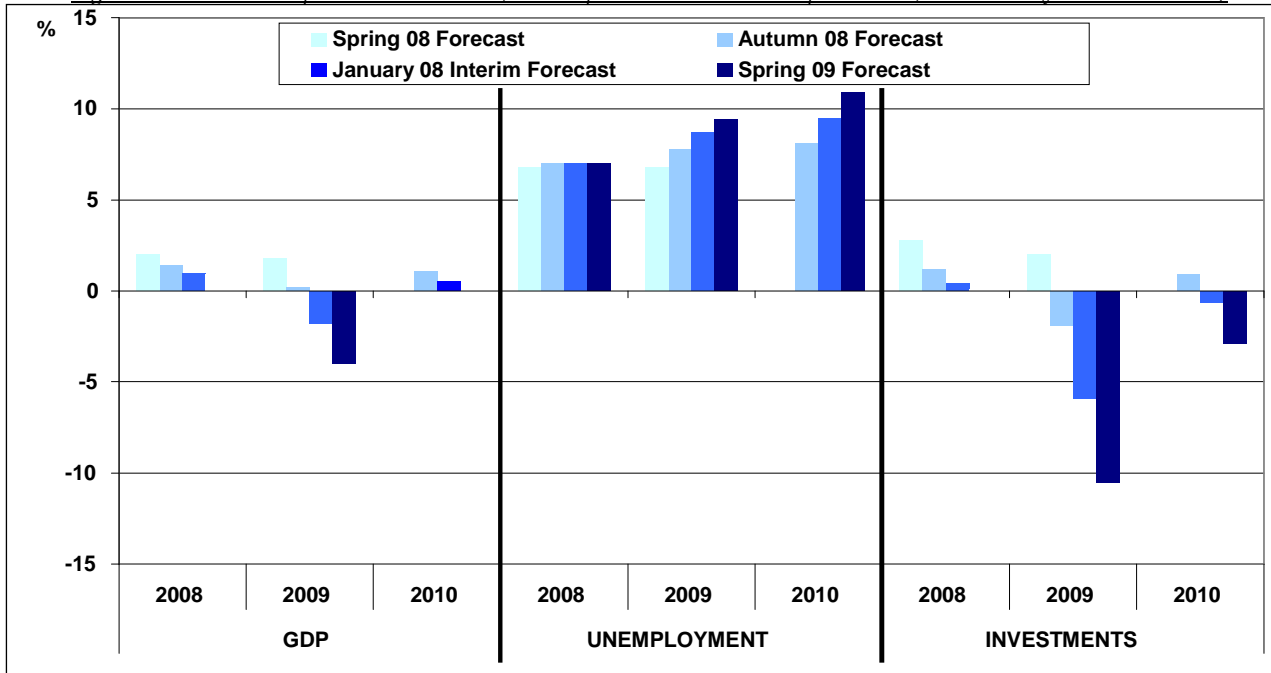
Fig. 1: Aumento del PIL 2008-2010 (in % rispetto all'anno precedente, Fonte: DG ECFIN Economic Forecasts)



Riguardo all'Unione europea in particolare, il debole tasso di crescita economica previsto per fine 2009 alimenta persino una crescente incertezza rispetto alle previsioni per l'anno 2010 relativamente a numerosi indicatori (crescita, disoccupazione, investimenti). Ne consegue un progressivo peggioramento delle previsioni economiche come indicato dalla figura 2.

⁵ OCSE «Prospettive delle migrazioni internazionali» 2009, <http://www.oecd.org/dataoecd/5/20/43176823.pdf>

Fig. 2: Evoluzione delle previsioni di crescita, disoccupazione e investimenti per l'Ue 27, 2008-2010 (fonte: DG ECFIN)



A prescindere dalla velocità con la quale l'Unione europea uscirà dalla crisi, il ruolo dell'economia europea sulla scena mondiale ne risulterà indebolito. La figura 3 mostra che, dopo una forte convergenza tra i PIL europeo e americano tra il 2000 e il 2008 (il PIL pro capite dell'Ue rappresentava nel 2007 il 95% di quello degli Stati Uniti), la crisi dovrebbe invertire la tendenza e riportarlo, nel 2014, a livello del 2003, mentre invece la Cina "approfitterebbe" della crisi per accelerare il recupero del suo ritardo. La parte relativa del PIL europeo nel PIL mondiale dovrebbe notevolmente diminuire da qui al 2014, come anche quella degli Stati Uniti, seguiti a distanza ravvicinata dalla Cina (fig. 4).

Fig. 3: Aumento del PIL pro capite a PPA 2000-2014, base US=100 (Fonte: Fondo Monetario Internazionale)

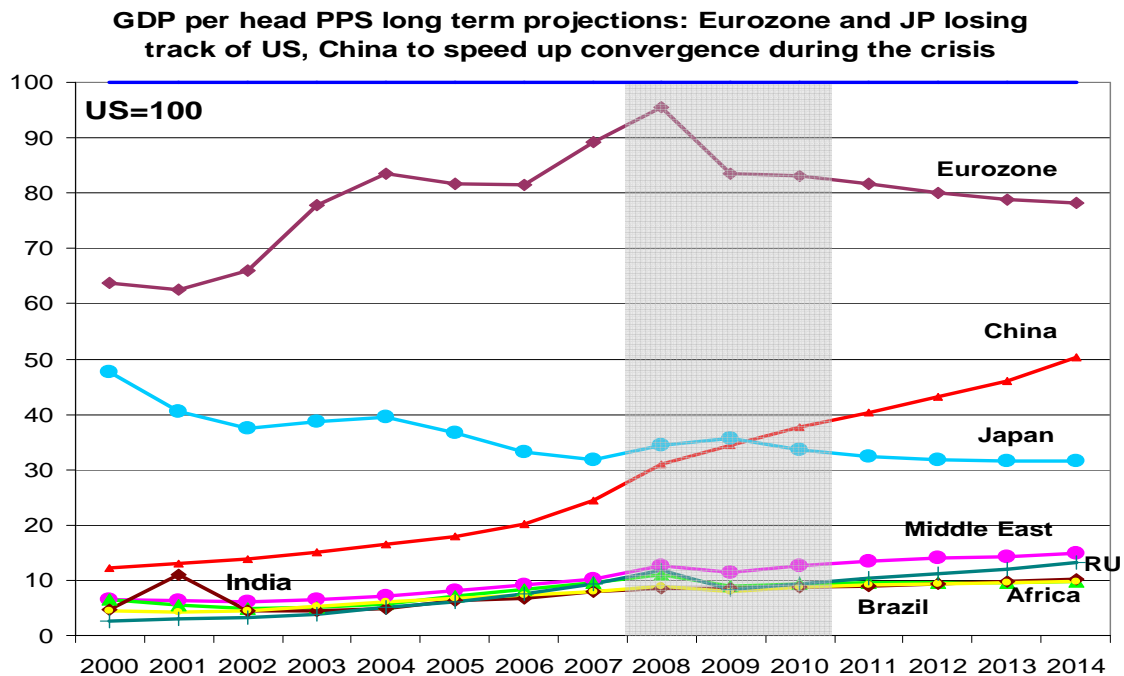
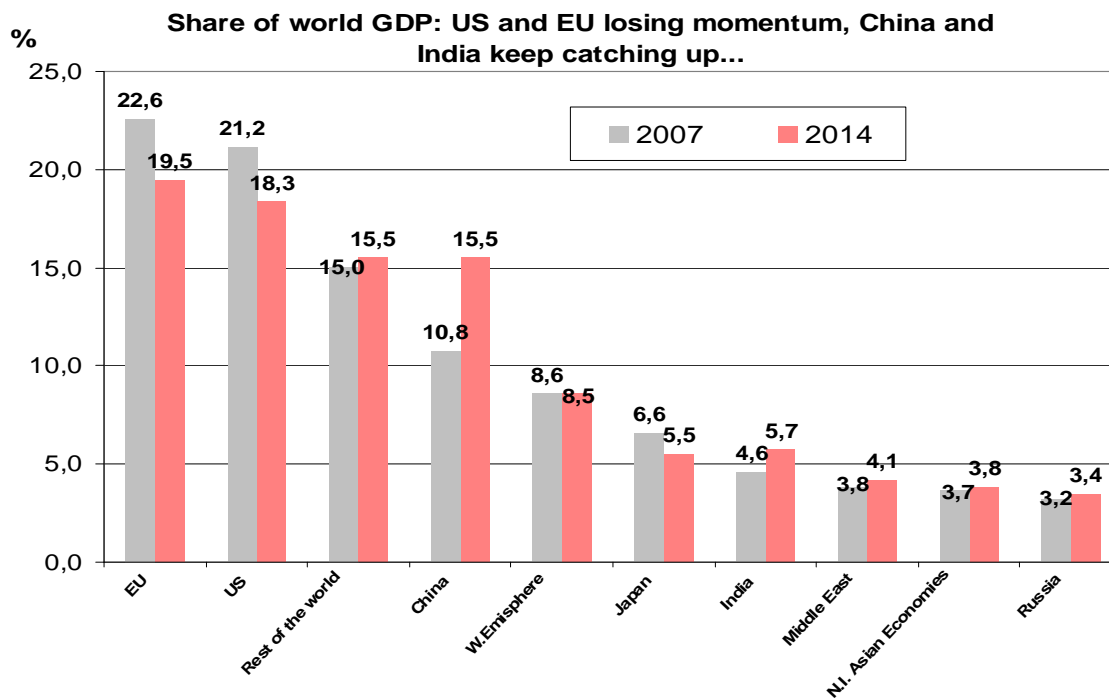


Fig. 4: Quota relativa nel PIL mondiale: confronto 2007/2014



III - ...TUTTAVIA QUESTA REALTÀ È VISSUTA IN MODO DIVERSO NEI TERRITORI EUROPEI

La varietà delle situazioni nazionali, come evidenziato nelle figure 5 e 6, dà una prima idea del carattere asimmetrico degli impatti della crisi sui paesi dell'Ue. A livello regionale, questa analisi mette in luce altre differenze altrettanto importanti: questa è una delle principali conclusioni dell'indagine condotta dalla CRPM presso le sue 160 Regioni membro nell'aprile 2009.

Fig. 5: evoluzione del PIL 2009-2010, EU 27, paesi candidati, EFTA, USA, Giappone (Fonte: DG ECFIN)

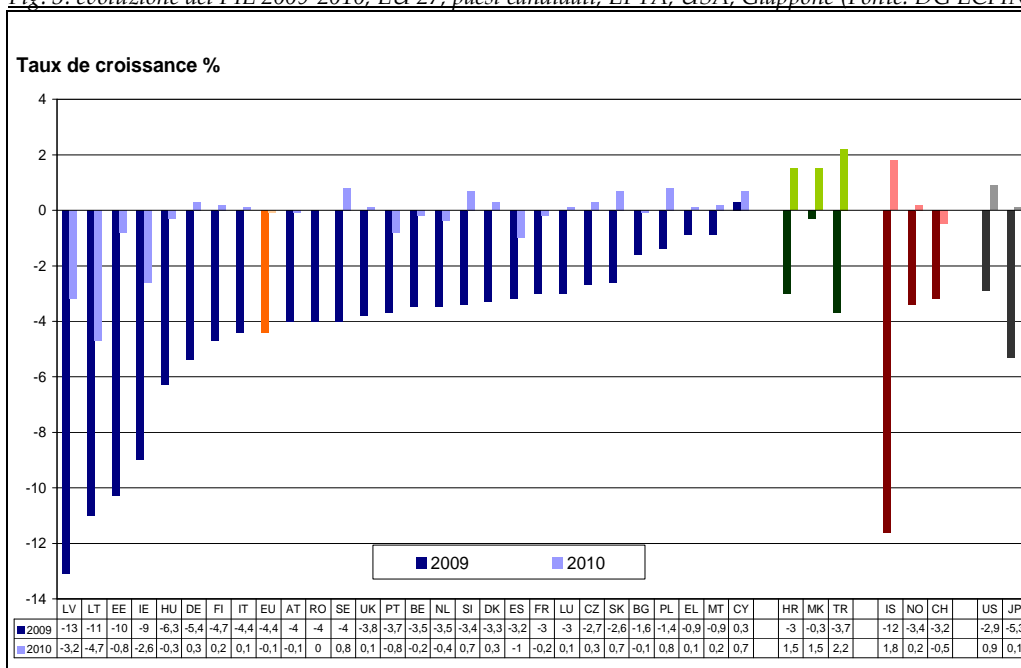
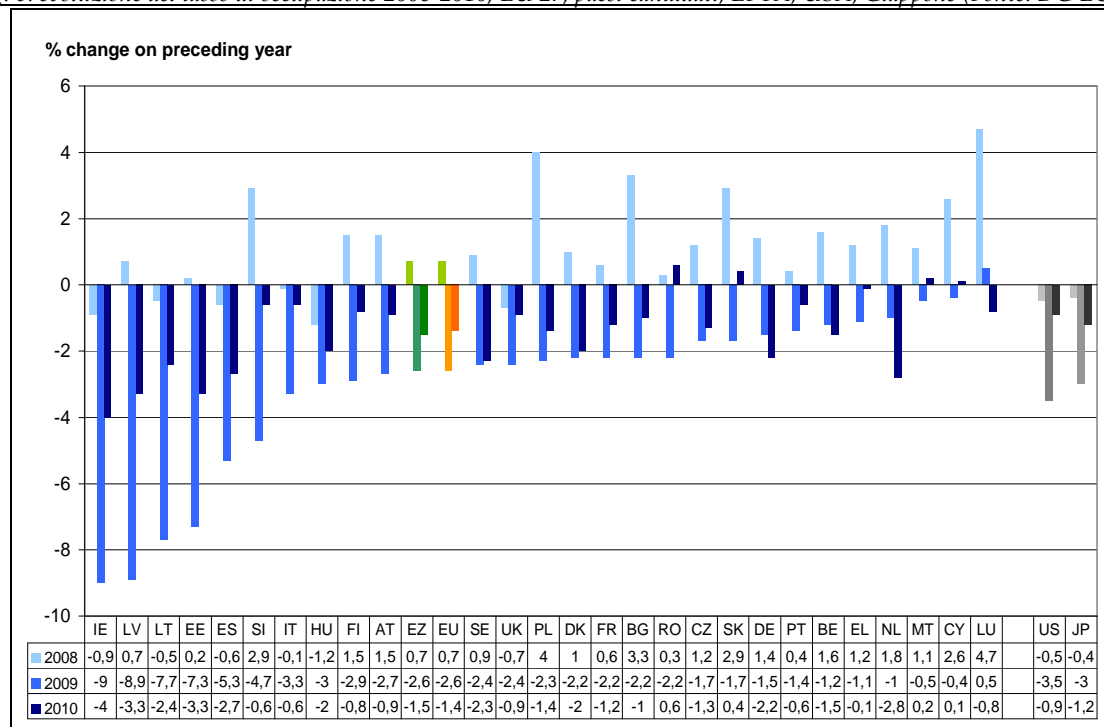


Fig. 6: evoluzione del tasso di occupazione 2008-2010, EU 27, paesi candidati, EFTA, USA, Giappone (Fonte: DG ECFIN)



Come a livello mondiale, anche a quello regionale poche sono le Regioni non toccate dalla crisi: solo una delle 25 Regioni sondate ha affermato di non aver subito effetti negativi dalla crisi, mentre altre due ritengono di non averne risentito fino adesso ma prevedono un impatto nei prossimi mesi. Le altre 22 Regioni hanno tutte risentito della crisi, molte anche in modo grave.

Comunque sia, tutte le Regioni sono state interessate in modo diverso. A parte l'influenza non priva di conseguenze del contesto nazionale nel quale si trova la Regione (solidità delle finanze pubbliche nazionali, dipendenza dell'economia nazionale dal settore bancario e finanziario), la natura del suo tessuto economico e la relativa distribuzione sul territorio regionale determinano il tipo e la portata dell'impatto. Anche se la moltitudine dei fattori in gioco e la loro complessa interazione impediscono ogni generalizzazione, è comunque possibile affermare quanto segue:

- Le Regioni la cui economia è fortemente basata sull'esportazione sono state le prime a risentire della crisi, per il fatto che i beni esportati sono collegati a settori economici in difficoltà, che i paesi e le regioni destinatari delle esportazioni versano in difficili condizioni economiche, oppure per una combinazione di questi due fattori;
- Le Regioni la cui economia è organizzata attorno ad attività industriali in declino e alcuni settori come l'automobile sono anch'essi colpiti;
- Indipendentemente dal settore economico interessato, le aziende che hanno innovato negli anni che hanno preceduto la crisi sembrano meno vulnerabili.

Ne deriva che le Regioni di uno stesso paese possono essere interessate in modo molto diverso, sia da un punto di vista dell'attività economica che delle conseguenze sull'occupazione, come lo dimostrano le figure 7 e 8.

Figura 7: Evoluzione delle esportazioni nelle Regioni italiane, primo trimestre 2008 / primo trimestre 2009 (Fonte: ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica)

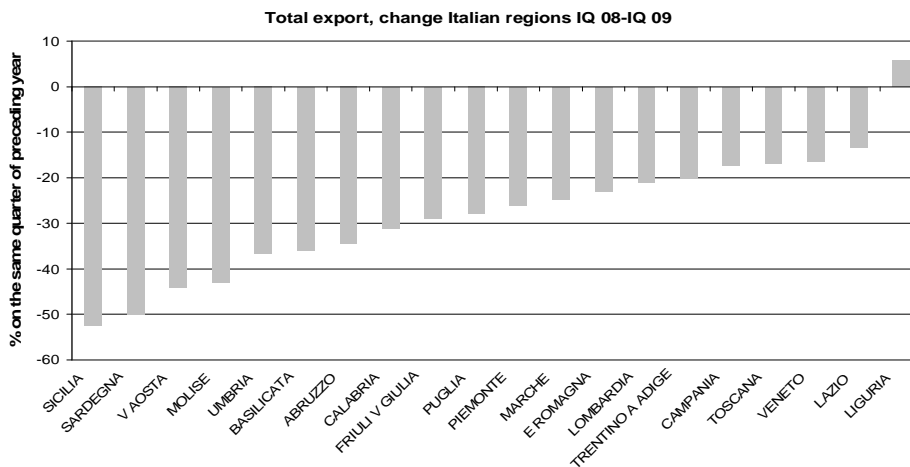
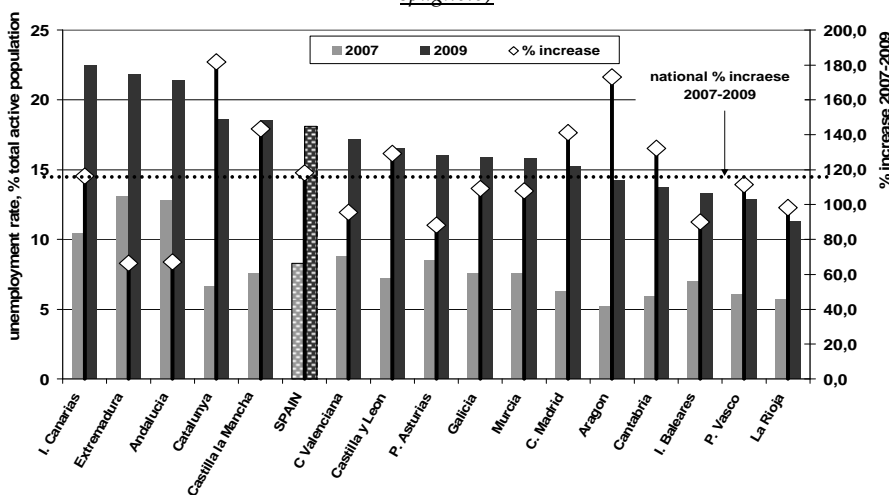


Fig. 8: tasso di disoccupazione e evoluzione 2007/2009 nelle regioni autonome spagnole (Fonte: Istituto nazionale di statistica spagnolo)



La crisi colpisce quindi in modo differenziato gli Stati dell'Ue ed i suoi territori, e mette in luce i limiti delle politiche "taglia unica" e la necessità di attuare soluzioni studiate in funzione delle caratteristiche specifiche di ogni territorio e di una governance adeguata.

SEZIONE II - I TERRITORI AL CENTRO DELLA RISPOSTA POLITICA ALLA CRISI

Le politiche pubbliche che, solo un anno fa, erano ampiamente contestate in termini di utilità ed efficacia, sono la soluzione attesa per fronteggiare la crisi. A livello europeo, questo ritorno in auge si è manifestato con la quasi immediata messa in atto di piani di rilancio comunitario e nazionali, a volte persino regionali come emerge dall'indagine condotta dalla CRPM.

Una seconda fase di risposta consisterà, nei prossimi mesi, nel definire obiettivi strategici a medio termine che, dopo quelli di Lisbona e Göteborg, dovranno definire la rotta da seguire per permettere all'Europa di uscire in posizione di forza dalla crisi e di sfruttare al meglio la ripresa che seguirà. Da questi obiettivi dovranno derivare politiche a medio termine che verranno finanziate dal quadro finanziario pluriennale 2014-2020.

Il capitolo precedente dimostra quanto sia essenziale che questo nuovo quadro strategico operativo europeo parta dai territori per essere veramente efficace. Ciò implica da un lato un'adeguata identificazione delle priorità di ogni politica e in particolare della politica regionale, e un migliore coordinamento tra le politiche - al riguardo si troveranno una serie di spunti di riflessione in questo capitolo - e dall'altro la revisione del sistema di governance della strategia europea e delle sue politiche, ancora inadeguate per l'attuazione di un sistema di governance multilivello. Questo punto verrà trattato più ampiamente nella terza sezione di questo documento.

I - UNA POLITICA REGIONALE CHE MOBILITI TUTTI I POTENZIALI TERRITORIALI

I.1 - I "FONDAMENTALI" DI UNA POLITICA REGIONALE EUROPEA POST 2013

I.1.1 - La crisi conferma la necessità di una politica di sviluppo regionale per tutte le Regioni europee adeguata ai potenziali di ciascuna di esse

Nel gennaio 2008 a Siviglia la CRPM proponeva di fare della politica regionale lo strumento dell'Ue volto a fornire ai territori europei i mezzi per sviluppare i loro potenziali, ed essere così meno vulnerabili in un contesto di economia globalizzata, ed ottimizzare i benefici che possono trarne per la qualità di vita delle loro popolazioni.

Partendo da questa definizione, proponeva un'architettura in due pilastri per una politica regionale valida su tutto il territorio europeo dopo il 2013:

- Un pilastro per rispondere ai bisogni fondamentali (infrastrutture, capacità amministrativa...) degli Stati e delle Regioni che presentano maggiore ritardo nello sviluppo, gli Stati in preadesione e le Regioni ultraperiferiche, senza la soddisfazione dei quali il recupero e lo sviluppo sarebbero impossibili. Si proponeva, nell'ambito di un obiettivo di "convergenza di prossimità", di estendere questo aiuto al vicinato dell'Unione, in una visione strategica di un insieme economico coerente di 800 milioni di abitanti;
- Un pilastro destinato a sviluppare i potenziali specifici di ogni Regione europea in 3 settori prioritari identificati come "chiavi" dello sviluppo regionale: la conoscenza e il capitale umano, il clima e l'energia e lo sviluppo rurale. Questo pilastro verrebbe applicato a tutte le Regioni europee, comprese quelle con ritardo nello sviluppo, per completare gli interventi a loro specificatamente dedicati.

Nel complesso, la crisi conferma questa definizione e questi principi generali. A parte l'evidenza economica che consiste nell'aiutare in modo prioritario le Regioni con maggiore ritardo nello sviluppo, ci ricorda che:

- Sottolineando i punti deboli e i fattori di vulnerabilità specifici ad ogni territorio, la crisi ne ha rivelato, in negativo, i margini di progressione. Questi margini esistono in ogni Regione, anche in quelle più sviluppate, come è stato giustamente illustrato dal rapporto indipendente commissionato dalla Commissione europea a Fabrizio Barca *"Proposte per una riforma della politica di coesione"*⁶. Inoltre, da un punto di vista politico, l'invito rivolto dall'Unione europea a tutti gli attori per l'attuazione di modelli di sviluppo alternativi in risposta alla crisi, fondati sull'innovazione (come lo propone il 6° rapporto sulla coesione economica e sociale pubblicato dalla Commissione europea lo

⁶ « An agenda for a reformed cohesion policy », aprile 2009, disponibile solo in inglese, http://ec.europa.eu/regional_policy/future/barca_fr.htm

scorso 25 giugno), la lotta al cambiamento climatico e l'accompagnamento del capitale umano in particolare, è destinato a fallire se non è associato ad un aiuto mirato in tal senso per tutti gli attori regionali.

- Il sostegno allo sviluppo regionale nei paesi vicini dell'Ue è un fattore essenziale per incentivare lo sviluppo delle stesse Regioni europee, soprattutto di quelle che si trovano alle frontiere dell'Europa e che registrano, per la maggior parte, maggiori ritardi nello sviluppo. Il loro sviluppo contribuirà a rafforzare la coesione territoriale europea nel suo insieme. Le Regioni vicine dell'Ue sono dei partner commerciali naturali e privilegiati che sono fondamentali in un contesto di contrazione degli scambi. Sviluppare queste Regioni vuole dire garantire il futuro di una parte dei mercati dell'Unione. Non si tratta di proporre il trasferimento alle Regioni del vicinato (le rubriche finanziarie interessate sono diverse) di una parte delle dotazioni destinate alle Regioni europee, quanto piuttosto di fare in modo che lo Strumento europeo di vicinato e di partenariato esistente venga rivisto e migliorato per essere maggiormente al servizio dello sviluppo di uno spazio europeo e di prossimità coerente con gli obiettivi dell'Unione, propizio alla crescita dei territori nazionali e regionali. È quindi possibile e auspicabile utilizzare come base lo strumento attuale, che ha dato risultati incoraggianti nell'ambito dei Programmi d'azione bilaterali, imprimendogli un ulteriore slancio attraverso un maggior coordinamento con gli obiettivi e le pratiche della politica regionale dell'Ue. Riguardo ai finanziamenti, soprattutto in una situazione di contrazione delle finanze pubbliche, è opportuno ricordare la possibilità di ricorrere a fonti esterne provenienti nella fattispecie da finanziatori internazionali, siano essi organizzazioni internazionali o fondi regionali.

Questa politica alle frontiere dell'Ue dovrà inoltre essere portata avanti (sia per i finanziamenti che per gli obiettivi) in sintonia con la politica di aiuto allo sviluppo dell'Ue nella quale le Regioni sono sempre più presenti.

I.1.2 - Coesione territoriale e governance: due fattori aggiuntivi fondamentali della politica regionale

Coesione territoriale

La CRPM ha partecipato attivamente alla consultazione avviata dalla Commissione europea in occasione della pubblicazione del Libro verde "*Fare della diversità territoriale un punto di forza*". Partendo da una definizione politica della coesione territoriale, fondata sulla solidarietà tra i territori e l'idea di permettere agli abitanti dei vari territori dell'Unione di godere equamente delle libertà fondamentali previste dal Trattato, la CRPM ne chiedeva l'attuazione trasversalmente a tutte le politiche europee, e in particolare quelle con maggiore impatto territoriale.

In questo ambito, la politica regionale resta oggi lo strumento principale dell'Unione europea che pone già in essere, in una certa misura, il principio di coesione territoriale. Tuttavia, esistono ancora dei margini di progressione di tutto rispetto nei seguenti settori:

- Il collegamento stabilito nel 2007 tra la Strategia di Lisbona e la politica regionale (*earmarking*). Se, da un punto di vista del principio, è ovviamente un'evoluzione positiva perché ha accelerato la presa di coscienza dei decision-maker regionali e locali sull'urgenza di porre l'accento su un numero ristretto di priorità, è altrettanto evidente che si è dimostrato inadeguato, nella fase di attuazione, a mobilitare i potenziali specifici delle Regioni. L'obiettivo, uguale per tutti i territori europei, che consisteva nel destinare il 3% dei PIL regionali alla Ricerca, ne è uno dei principali esempi. Se questo collegamento tra gli obiettivi strategici dell'Ue e la Politica regionale deve essere mantenuto in futuro ed essere attuato in modo efficace, sarà necessario svolgere un lavoro a monte sulla definizione dei potenziali territoriali. Un lavoro di questo tipo dovrebbe essere avviato il più rapidamente possibile, nell'ambito del periodo di programmazione attuale.
- La presa in considerazione dei territori con svantaggi geografici e demografici gravi e permanenti (isole, bassa densità, montagne), per i quali è necessario attuare politiche e programmi europei più adeguati e flessibili che permettano a questi territori di sfruttare i loro potenziali e rispondere alle loro particolari difficoltà.
- La cooperazione territoriale (cfr. I.3, p.19) che, attraverso una governance e un funzionamento più adeguati rispetto ad adesso, potrebbe contribuire più efficacemente alla coesione all'interno dell'Ue.

Il 6° rapporto sulla coesione economica e sociale, che tira le somme della consultazione sul Libro verde, non dà alcuna indicazione sul seguito che la Commissione europea intende dare a questo dibattito, il che non lascia presagire niente di buono. Se è ormai escluso che decida di lanciare un Libro bianco sul problema, di

cui la CRPM si rammarica profondamente, occorrerà verificare che questi aspetti vengano presi in considerazione nelle proposte sul futuro della politica regionale che verranno pubblicate l'anno prossimo.

Governance

La 3a sezione di questo documento affronta in dettaglio problematiche di governance, comprese questioni specifiche della politica regionale (cfr. Sezione 3, p.25). Detto questo, si può ricordare in generale:

- La pertinenza dell'attuazione regionalizzata di questa politica;
- Il decentramento dell'attuazione dovrà andare necessariamente di pari passo con una maggiore responsabilizzazione degli attori incaricati della gestione. Solo stabilendo questa reciprocità le procedure risulteranno semplificate e la politica sarà più efficace;
- Il necessario coordinamento tra gli obiettivi e i mezzi della politica regionale da un lato e quelli delle altre politiche europee dall'altro, a livello regionale, nazionale (cfr. II, p.23), ma anche ad altri livelli, che oltrepassano gli ambiti di programmazione regionale e le frontiere nazionali: è il valore aggiunto della cooperazione territoriale.

I.2 - TRE PRIORITÀ D'AZIONE PER LIMITARE LE VULNERABILITÀ E OTTIMIZZARE I POTENZIALI DELLE REGIONI EUROPEE

Conformemente agli obiettivi strategici dell'Unione europea, la politica regionale dovrebbe orientare l'azione sulla mobilitazione dei potenziali territoriali attorno a tre assi prioritari:

- La realizzazione di una società della conoscenza, attraverso:
 - o il sostegno all'innovazione, in un'accezione più ampia rispetto ad oggi, e alla ricerca,
 - o la promozione di pratiche innovanti in materia di occupazione e di formazione;
- La realizzazione di una "low carbon society" pienamente consapevole della problematica climatica, attraverso il sostegno alla definizione di nuovi modelli energetici e di trasporto, l'adattamento dei territori al cambiamento climatico e lo sfruttamento sostenibile delle risorse naturali.

Per assicurare la compatibilità tra questi orientamenti e la flessibilità richiesta da un approccio "su misura", verrebbero fissati degli obiettivi di risultato per ogni Regione in funzione dei suoi potenziali e specificità messi in luce da studi preventivi. Inoltre ogni Regione potrebbe essere incoraggiata, attraverso incentivi da definire, a porre l'accento su una delle tre priorità (*earmarking* volontario).

I.2.1 - Priorità 1- Il sostegno all'innovazione e alla ricerca

Le economie dei territori hanno un urgente bisogno di politiche di sostegno all'innovazione su cui fare leva per affrontare i profondi mutamenti economici, sociali e ambientali mondiali in corso, e le opportunità e i rischi ad essi associati. I territori, i loro settori economici, hanno ciascuno specifiche potenzialità in termini di innovazione. Come lo suggeriscono molte analisi economiche, esiste una stretta correlazione tra la performance delle Regioni in termini di innovazione e il loro sviluppo economico. Questo vale per tutte le Regioni, urbane o rurali, sul cui territorio si svolgono attività economiche. Non esiste tuttavia una strategia unica valida per tutti i territori e le migliori scelte in ciascuno dei contesti specifici non possono essere imposte dall'alto. Quindi l'obiettivo attuale del "3%", citato nelle pagine precedenti, non è pertinente per tutte le Regioni, nemmeno per quelle dell'Obiettivo competitività regionale e occupazione.

Il carattere fortemente territoriale dell'innovazione fa della politica regionale uno strumento fondamentale di sostegno a questi processi. Il valore aggiunto degli investimenti realizzati in quest'ottica può essere effettivamente analizzato sia in termini di coesione che di competitività, entrambi peraltro totalmente complementari e non contraddittori:

- Se gli aspetti territoriali non vengono presi in considerazione nell'ambito delle politiche di sostegno all'innovazione a livello europeo, si assisterà molto probabilmente al rafforzamento delle tendenze alla frammentazione. Dagli scenari elaborati dal progetto ESPON⁷ emerge, ad esempio, che sostenere maggiormente l'innovazione attraverso le politiche europee senza però intervenire parallelamente a livello della coesione significherebbe una maggiore concentrazione geografica. I rischi di fratture tecnologiche e di innovazione nel senso più ampio del termine sono reali, anche a scapito di Regioni dell'Obiettivo Competitività. Di fronte alla portata di questa problematica, la politica regionale dell'Unione europea è oggi un potente strumento, sia in termini di volume finanziario che di ambito di analisi governance multilivello;

⁷ ESPON, Scenarios on the territorial future of Europe, May 2007 (Scenari sul futuro territoriale dell'Europa, maggio 2007)

- L'uso della politica regionale come politica di crescita e di innovazione in tutte le Regioni europee è necessario, perché per sfruttare tutte le possibili fonti di competitività in Europa è necessaria la partecipazione di tutti i territori europei e non solo di quelli che sono già più competitivi, e ciò sia in materia di creazione che di messa a frutto di innovazione.

Il sostegno all'innovazione deve quindi continuare dopo il 2013 nell'ambito di una Politica regionale europea su tutto il territorio europeo.

Approfondire un lavoro preventivo sulle definizioni e gli indicatori di innovazione

Per creare un ambiente favorevole all'innovazione sono necessari molti fattori. Oltre alla promozione dell'innovazione tecnologica attraverso la ricerca, vi sono anche il miglioramento delle competenze, la circolazione e lo scambio di know-how tra aziende, istituti di ricerca e autorità politiche, o più in generale un certo numero di fattori legati alla tematica della creatività. Le autorità regionali ed i loro partner devono quindi definire in conseguenza le politiche di innovazione.

Nel loro complesso, le Regioni europee hanno seguito, in questi ultimi anni, il movimento di superamento di un approccio squisitamente tecnologico dell'innovazione. Siano esse urbane o rurali, le Regioni oggi danno una loro specifica definizione dell'innovazione, spesso molto simile a quella data dalla Commissione europea o dall'OCSE, e comunque ben al di là del mero approccio lineare tecnologico.

Il trend attuale tendente ad un ampliamento degli approcci all'innovazione si riflette anche a livello europeo, ad esempio attraverso l'anno europeo dell'innovazione e della creatività e il 6° rapporto sulla coesione. Quest'ultimo contiene un'interessante proposta di indicatori, come un indice di tolleranza e la presenza di "classi creative". Questo approccio di ampliamento della nozione deve essere sostenuto perché permette di esprimere meglio la ricchezza e la diversità degli approcci dell'innovazione nelle Regioni.

In ogni caso, un lavoro complementare sugli indicatori resta necessario:

- Gli indicatori europei contemplati nel Grafico tendenziale dell'innovazione per il momento riflettono un approccio essenzialmente tecnologico dell'innovazione e devono quindi essere approfonditi e migliorati;
- Sarà inoltre necessario impegnarsi sul fronte di una regionalizzazione degli indicatori disponibili;
- Le Regioni rurali dovranno essere maggiormente considerate nella produzione di analisi e indicatori a livello europeo. Le dinamiche di innovazione peculiari a queste Regioni sono poco studiate e visibili rispetto a quelle operanti nelle Regioni più urbanizzate dove si concentrano scienze e tecnologie.

Continuare a sostenere la definizione delle strategie regionali d'innovazione e il loro miglioramento

Vista l'importanza delle dinamiche locali e regionali in materia di innovazione e ricerca, la definizione di strategie economiche regionali e la mobilitazione degli attori dei territori relativamente ai processi di governance corrispondenti hanno un ruolo di primo piano. A questo proposito, la politica regionale svolge un ruolo fondamentale per il fatto che i programmi operativi presuppongono necessariamente la definizione di una strategia. Per il periodo 2007-2013, si notano alcuni passi avanti molto interessanti in termini di qualità delle strategie di sviluppo economico e d'innovazione in molte regioni. È importante sottolineare questi passi avanti tanto più che richiedono un loro tempo politico necessariamente lungo. In effetti, la definizione e l'attuazione di una strategia di innovazione non sono decretabili bensì derivano da un processo politico e da un apprendimento collettivo che richiedono del tempo.

La negoziazione dei Programmi operativi per tutte le regioni deve quindi continuare ad essere un momento chiave di sintesi e dialogo multilivello sulle analisi economiche dei territori. Inoltre occorre continuare e intensificare il sostegno allo sviluppo, attraverso le Regioni, di strategie di innovazione, ad esempio attraverso la partecipazione delle Regioni e dei loro partner a progetti collaborativi, la produzione di indicatori e esperienze confrontabili a livello europeo, allo scopo di tenere conto dei loro risultati nell'attuare la politica regionale dell'Unione europea. Il compito della Commissione europea è cruciale in questo processo ed è importante che possa disporre dei mezzi per essere pienamente attrice delle discussioni di fondo, oltre al suo compito di controllo.

Inoltre la politica regionale permette oggi di sostenere un'ampia gamma di misure e strategie in materia di innovazione e ricerca. La sua efficacia è strettamente legata a questa elasticità e alle scelte delle autorità che ne definiscono la programmazione. Nel documento di settembre 2008 "Rafforzare il sostegno della politica regionale dell'Unione europea all'innovazione nelle Regioni", la CRPM cita alcuni esempi di tendenze delle

politiche di innovazione che è possibile porre in atto con il sostegno della politica regionale: l'organizzazione di strategie di innovazione in settori ben precisi, dell'innovazione aperta o dei cluster. In futuro, l'accento dovrebbe quindi essere posto sull'analisi e sulla valutazione delle politiche attuate al livello regionale e sulla valorizzazione dei successi registrati.

Rafforzare le sinergie con lo Spazio europeo della ricerca (SER)

Lo Spazio europeo della ricerca e dell'innovazione è attualmente oggetto di varie dinamiche, derivanti soprattutto dall'aumento molto rilevante del budget del PQRST⁸, dalla creazione di un PCI⁹ e dall'avvio di un certo numero di iniziative come l'Istituto europeo di tecnologia. Queste dinamiche sono destinate a svilupparsi in modo del tutto coerente con quella sostenuta dalla politica regionale. Lungi dall'opporci l'una all'altra, eccellenza e coesione si completano, e anzi devono coesistere all'interno di tutte le politiche. Così come le politiche di ricerca non sono totalmente all'oscuro delle problematiche che interessano i territori e le Regioni, anche le Regioni operano a favore dell'eccellenza attraverso le loro politiche, integrandovi anche considerazioni di coesione territoriale. In definitiva è opportuno considerare gli aspetti complementari piuttosto che quelli contrastanti.

Sono stati compiuti dei progressi interessanti in questo senso al livello europeo, ad esempio attraverso lo sviluppo di programmi del PQRST e del PCI che prevedono la partecipazione delle autorità regionali, o attraverso iniziative come la pubblicazione di una guida sulle sinergie tra questi programmi e la politica regionale. Quanto alla politica regionale, essa integra ed ha vocazione ad integrare ancora meglio le problematiche dello Spazio europeo della ricerca e dell'innovazione. Anche in questo caso i programmi operativi devono essere rafforzati in quanto strumenti per la definizione di visioni comuni tra i vari livelli di governance.

Al di là del coordinamento generale tra gli strumenti, potrebbe essere interessante sviluppare sinergie tra le Regioni, la politica regionale dell'Unione europea e un certo numero di iniziative strutturali dello Spazio europeo della ricerca:

- Le infrastrutture di ricerca ESFRI sono un primo esempio. I bisogni di finanziamento di queste infrastrutture sono considerevoli; l'idea di attivare la politica regionale è attualmente oggetto di dibattiti a livello europeo. Senza anticipare su quelle che saranno le scelte delle Regioni riguardo al sostegno di queste infrastrutture, il problema è quello della loro dimensione regionale, attraverso la logica del loro insediamento e delle reti cui daranno vita.
- Le piattaforme tecnologiche europee e le iniziative tecnologiche congiunte sono un secondo esempio. Queste iniziative vedono la partecipazione di importanti attori industriali e della ricerca pubblica in settori chiave per la competitività europea e per tale motivo sono di grande importanza per le Regioni. Tuttavia sarebbe opportuno migliorare notevolmente lo sviluppo di effettive sinergie con le Regioni. Peraltro, l'organizzazione di reti di contatti nei settori ricerca e sviluppo come quelle generate dalle reti di eccellenza o dalle comunità dell'innovazione e della conoscenza dell'Istituto europeo di tecnologia possono favorire l'instaurarsi di relazioni con le Regioni. Non è raro, tra l'altro, che gli attori coinvolti in questo tipo di iniziative, si rivolgano alle Regioni per ricevere un aiuto. Le Regioni che ricevono queste richieste utilizzano a volte i fondi della politica regionale, gettando così un ponte tra i territori e lo Spazio europeo della ricerca.

Questi punti devono essere studiati in modo approfondito e saranno materia di analisi per la CRPM nell'ambito di un gruppo di lavoro specifico.

I.2.2 - Priorità 2 – Adattare i territori al cambiamento climatico e favorire l'emergenza di una "low carbon society" europea

La politica regionale dovrà svolgere un ruolo importante, organizzando la promozione di un modello di sviluppo nuovo pienamente consapevole del vincolo climatico.

Rendere più sicuro il finanziamento dei "tre 20"

Gli obiettivi in materia di attenuazione sono fissati dal "pacchetto energia-clima" adottato dal Consiglio europeo di dicembre 2008. Prevede quanto segue da qui al 2020:

- ridurre di almeno il 20% le emissioni di gas a effetto serra,
- portare al 20 % la percentuale di energie rinnovabili tra le fonti energetiche dell'Ue,

⁸ Programma Quadro di Ricerca e Sviluppo Tecnologico dell'Unione europea.

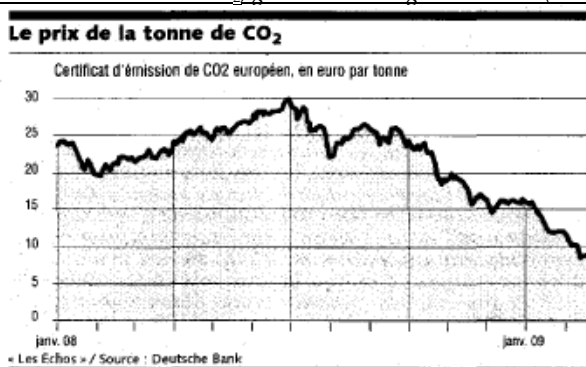
⁹ Programma Competitività Innovazione

- ridurre di almeno il 20 % il consumo energetico entro il 2020 (“efficienza energetica”).

La proposta iniziale era volta a finanziare il passaggio ad una “*Low carbon society*” europea attraverso un sistema di aste per l’acquisto di quote di emissione. Tuttavia, le potenzialità del pacchetto sono limitate da tre fatti:

- Il sistema di aste entrerà in vigore solo nel 2013. La stragrande maggioranza delle quote di emissione verrà allora distribuita gratuitamente. Bisognerà aspettare il 2020 – e quindi la fine del successivo periodo di programmazione – perché tutte le quote siano a pagamento, il che limiterà necessariamente la capacità del sistema di “far cassa” sul periodo 2014-2020;
- Alcuni, durante le discussioni sul pacchetto Energia-Clima, avevano valutato fino a 50 miliardi di euro all’anno il ricavato delle aste. In realtà, le fluttuazioni del prezzo della tonnellata di CO₂, come evidenziato nella figura 9, rendono alquanto incerte le somme che potranno essere effettivamente raccolte;
- La proposta del Parlamento era finalizzata a destinare come minimo il 50% di questi introiti a un fondo internazionale specializzato, utilizzato per investire in progetti nei paesi in via di sviluppo per contribuire, ad esempio, alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra o alla lotta alla deforestazione. Il resto delle somme così raccolte doveva essere utilizzato a livello europeo per finanziare progetti relativi al cambiamento climatico nell’Unione. Invece, i Capi di Stato e di governo hanno deciso diversamente al Consiglio europeo di dicembre 2008, definendo di comune accordo un importo di intervento pubblico limitato al 50% di questo pacchetto – e comunque ben poco vincolante – lasciando quindi presupporre, nella migliore delle ipotesi, un semplice coordinamento di azioni nazionali laddove un’azione comunitaria avrebbe avuto un effetto trainante molto più potente.

Fig. 9: Evoluzione del prezzo della tonnellata di CO₂, gennaio 2008 – gennaio 2009 (Fonte: Les Echos-Deutsche Bank)



In questo contesto, i soli finanziamenti di matrice europea, stabili e duraturi, che possono contribuire al raggiungimento degli obiettivi del pacchetto energia clima sono i fondi strutturali. È quindi fondamentale fare di questo tema una priorità di questa politica, altrimenti la “*low carbon society*”, chiave di volta del progetto strategico europeo, non si realizzerà.

Benché il regolamento del FESR 2007-2013 non citi in modo esplicito il cambiamento climatico, gli interventi ammissibili per tutti i territori comprendono già un certo numero di azioni in tal senso (energie rinnovabili, efficienza energetica, promozione di mezzi di trasporto urbano puliti). I provvedimenti complementari presi dalla Commissione europea nell’ambito del suo piano di rilancio, hanno permesso di rafforzare questa rosa di interventi, in particolare dando la possibilità a tutti gli Stati membri di finanziare misure di efficienza energetica e programmi a favore delle energie rinnovabili nelle abitazioni. Sarebbe opportuno rendere durature queste azioni nel futuro.

In questo contesto, sarà necessario prevedere misure particolari per le Regioni vittime di svantaggi geografici permanenti, soprattutto le isole, che, pur avendo un notevole potenziale in materia di energie rinnovabili, per effetto della lontananza hanno problemi finanziari per effettuare gli investimenti necessari.

Promuovere l’adattamento dei territori al cambiamento climatico in linea con il Libro bianco

Il Libro bianco “*L’adattamento ai cambiamenti climatici: verso un quadro d’azione europeo*” è stato pubblicato dalla Commissione europea il 1 aprile 2009. Prevede due fasi: una prima fase (2009-2012) dedicata all’elaborazione di una strategia europea di adattamento attuata durante la seconda fase che a sua volta comincerà nel 2013. Viene precisato che i lavori della fase 1 lasciano immutata la struttura del futuro budget dell’Ue e il quadro finanziario pluriennale. Tuttavia l’inizio della seconda fase nel 2013 dimostra chiaramente che esiste

un legame evidente tra la strategia e la sua attuazione attraverso gli strumenti finanziari comunitari. È addirittura un elemento fondamentale per il successo di questa strategia, come lo ricorda la CRPM nella sua posizione politica sul cambiamento climatico.

Poiché l'obiettivo generale della politica regionale è fornire ai territori europei gli strumenti per sviluppare i loro potenziali per essere meno vulnerabili, è ovvio che la politica regionale partecipa all'attuazione della strategia di adattamento al cambiamento climatico.

In quest'ottica, è bene porre un accento particolare sulla dimensione transnazionale della cooperazione territoriale. In attesa di disporre di una base comune di informazioni più dettagliata sull'impatto del cambiamento climatico nei territori, dagli studi condotti fino ad oggi emerge che gli impatti (modifica delle precipitazioni e della temperatura, in particolare frequenza dei fenomeni climatici estremi) sono ripartiti in modo abbastanza omogeneo su grandi aree transnazionali. In futuro, l'elaborazione di strategie di adattamento e di risposte coordinate o comuni specifiche per queste aree transnazionali dovrebbe costituire uno degli obiettivi della cooperazione transnazionale, oltre alla programmazione regionale (cfr. I.3, p.19). Nel frattempo, occorre utilizzare i programmi di cooperazione transnazionale Interreg IVB esistenti per identificare i vari tipi di provvedimenti da prendere a favore dei territori e dell'economia. Questi studi preventivi si rivelano assolutamente indispensabili per le Regioni se vogliono essere in condizioni di applicare la loro strategia di adattamento già nel 2013.

Per quanto riguarda le Regioni marittime d'Europa, i bacini marittimi devono diventare l'unità di riflessione, raccolta dei dati e d'azione. In questo ambito, si dovranno prevedere misure particolari per le Regioni insulari il cui notevole sviluppo lineare costiero accentua le difficoltà tecniche e finanziarie per far fronte all'adattamento.

I.2.3 - Priorità 3 – il “pilastro umano”: accompagnare gli individui sul mercato del lavoro e lottare contro l'esclusione sociale dei gruppi più svantaggiati

Integrare due dimensioni distinte ma complementari

Questo pilastro “umano” deve integrare due dimensioni complementari: da un lato la dimensione umana del pilastro economico della politica regionale abitualmente rappresentato dal concetto di “capitale umano”, dall'altro la dimensione sociale di questa politica attorno all'obiettivo di lotta contro l'esclusione sociale.

Anche se richiedono interventi di tipo diverso per via della specificità del pubblico destinatario, queste due dimensioni non devono essere opposte l'una all'altra:

- L'origine è comune: si tratta di gestire le conseguenze di una scelta politica fatta dai dirigenti europei a favore dell'integrazione economica europea in un primo tempo (mercato interno) e delle sue conseguenze (libera circolazione delle persone e dei lavoratori), e successivamente dell'apertura a un'economia mondiale in un secondo tempo. La dura realtà della crisi attuale dimostra in effetti che se questa apertura offre senza dubbio alcune delle opportunità, il loro sfruttamento non si improvvisa, anzi può comportare dei rischi, e richiede, come contropartita, un accompagnamento da parte dello stesso livello europeo. Questo accompagnamento tende a preparare e adattare i lavoratori attuali e futuri alle condizioni specifiche del mercato del lavoro, e alla loro evoluzione, in un contesto di questo tipo, oppure a lottare, in modo preventivo e curativo, contro i fenomeni di esclusione che continuerà inevitabilmente a generare se le condizioni globali degli scambi mondiali restano quelle che sono. Al di là di questa logica economica, queste azioni si basano sull'obiettivo politico di coesione sociale imposto dal Trattato.
- Si alimentano reciprocamente: accompagnare le persone prima e durante la loro vita attiva tende a limitare i rischi di esclusione sociale; inversamente, l'accompagnamento specifico delle situazioni di esclusione sociale è finalizzato a rimettere, il più velocemente possibile, le persone escluse sul mercato del lavoro.

Alcune idee per il futuro: assi di azione e valore aggiunto comunitario

- *Due assi d'azione strutturali e un asse congiunturale*

Gli impatti della crisi su alcuni settori economici e le relative ripercussioni sull'occupazione rafforzano la convinzione che un'azione congiunturale sia necessaria per aiutare le persone che hanno perso il posto di lavoro per effetto della globalizzazione. Questa azione è oggi rappresentata dal Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione. Le forti fluttuazioni degli scambi mondiali e i relativi effetti sul mercato del lavoro sono intrinseci ad un'economia globalizzata. Si dovrebbe prevedere di rafforzare e rendere

duratura un'azione di tipo FEM per godere della flessibilità necessaria a fronteggiare altri possibili impatti in futuro. Tuttavia, sarebbe insufficiente limitare l'azione europea a questa unica azione congiunturale. In effetti, la vera sfida risiede in un profondo cambiamento dei sistemi di formazione professionale e di occupazione e anche delle mentalità. Per essere efficace, questo cambiamento non deve limitarsi ai settori e alle popolazioni oggetto degli impatti ma deve interessare tutta la popolazione attualmente attiva e quella che lo sarà in futuro e le strutture di accompagnamento. Si propone quindi di combinare questi due approcci in futuro.

- Asse strutturale n°1: La gestione delle competenze della popolazione attiva attuale e futura

L'impatto principale della crisi su un certo numero di settori di attività e il conseguente aumento della disoccupazione evidenzia l'insufficiente maturità della maggior parte dei sistemi europei di formazione e di occupazione nel contesto di un'economia globalizzata. Le riflessioni avviate in questi ultimi anni sulla nozione di capitale umano e sull'attuazione di politiche attive di occupazione hanno effettivamente cominciato a produrre i primi benefici effetti; tuttavia il mercato del lavoro è nel complesso ancora piuttosto immobile. I cambiamenti che la globalizzazione implica, direttamente o indirettamente, sui posti di lavoro, il loro contenuto e numero, e le risposte politiche da dare a questa situazione in continua evoluzione per anticipare i bisogni e migliorare l'adeguamento tra domanda e offerta sul mercato del lavoro europeo, sono una tematica prioritaria che deve perdurare, vertendo in particolare su tre blocchi:

- o L'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro (formazione alle professioni del futuro, promozione della mobilità...);
- o La formazione continua della popolazione attiva nel corso della vita;
- o Trasversalmente, la promozione dell'imprenditorialità nei giovani e la formazione continua degli imprenditori.

- Asse strutturale n°2: L'inclusione sociale dei gruppi più svantaggiati

I fenomeni di esclusione sociale sono una conseguenza intrinseca dell'attuale modello economico e la crisi aggraverà ulteriormente questo rischio a medio termine, soprattutto per i gruppi più precari: disoccupati di lungo periodo provenienti da settori di attività sinistrati e/o che non riescono ad acquisire nuove competenze attraverso la formazione, lavoratori migranti, giovani non qualificati, oppure qualificati ma privi di sbocchi sul mercato del lavoro, in particolare le donne.

Bisogna ricordare inoltre che dall'indagine svolta presso le Regioni dal Gruppo di lavoro "Occupazione - Formazione - Inclusione sociale" della CRPM è emerso l'impulso evidente dell'Ue a favore delle azioni destinate ai gruppi sociali più svantaggiati. La maggior parte di queste azioni non esisterebbe senza questa "spinta" e sarebbero comunque le prime a scomparire se questo asse d'azione venisse eliminato.

Fondato sui principi delle pari opportunità e di coesione sociale, questo asse dovrebbe svolgere la funzione di "rete di sicurezza sociale" per i gruppi di popolazione più vulnerabili, come:

- i migranti,
- i giovani in situazione di esclusione,
- la popolazione attiva in situazione di esclusione (disoccupazione di lungo periodo),
- gli anziani isolati, in particolare nelle campagne.

- Asse congiunturale: il sostegno alla popolazione attiva che ha perso il lavoro per effetto della globalizzazione

Questo fondo andrebbe a completare in modo specifico le azioni strutturali: approntando azioni di riqualificazione della popolazione attiva il cui lavoro scompare per effetto della globalizzazione, impedirebbe a questi gruppi di lasciarsi andare e cadere in situazioni di esclusione sociale. Come il FEM, questo fondo verrebbe gestito in modo centralizzato dalla Commissione europea e l'erogazione dei finanziamenti, semplice e rapida, si farebbe tramite gli Stati.

- *Assi strutturali territorializzati e decisamente orientati all'attuazione di pratiche innovative*

- La messa in atto regionalizzata delle azioni strutturali di occupazione e formazione

Due elementi, emersi dalle indagini condotte presso le Regioni dalla CRPM¹⁰, giocano a favore di una regionalizzazione di queste azioni:

- Se la disoccupazione aumenta in modo eccezionalmente rapido in tutte le Regioni, il tipo, la portata e l'evoluzione del fenomeno varia enormemente dall'una all'altra (cfr. Sezione 1). Questa varietà richiede risposte adatte ad ogni caso in termini di riqualificazione dei disoccupati, di formazione continua e di aiuto all'inserimento di giovani qualificati o meno nel mercato del lavoro. Quando poi si parla di inclusione sociale, la necessaria messa in atto di azioni su misura il più possibile vicine agli individui interessati è ancora più evidente.
- I Programmi Operativi attuali del Fondo Sociale Europeo (FSE), gestiti a livello nazionale, anche quando sono implementati a livello regionale, sono caratterizzati non solo dalle lungaggini burocratiche ma anche da una mancanza di flessibilità e di adattabilità alle priorità specifiche dei territori, visto che derivano innanzitutto da priorità nazionali comuni.

Per poter impostare un'azione il più possibile rispettosa sia della realtà del mercato del lavoro e delle possibilità di formazione che delle specifiche situazioni di esclusione, è necessario elaborare le strategie e attuare le corrispondenti politiche al livello regionale.

- Orientare l'azione comunitaria sulle pratiche innovative in materia di occupazione e formazione

In materia di azioni sulle pari opportunità e l'inclusione sociale, l'addizionalità degli interventi comunitari è molto elevata. Non si può dire lo stesso per le politiche di occupazione e formazione che sono, con o senza il sostegno dell'Ue, finanziate dagli Stati o dalle Regioni e, ovviamente, continueranno ad esserlo anche in futuro. Se il ruolo dell'Ue si limita ad aumentare i finanziamenti nazionali o regionali, il suo valore aggiunto sarà quindi debole, *tanto più* se gli stanziamenti comunitari sono ridotti. Il vero valore aggiunto dell'azione europea in questo campo consiste quindi nella sua capacità di stimolare azioni innovative all'interno delle politiche esistenti.

Un orientamento di questo tipo deve andare di pari passo con un'elaborazione e un'attivazione delle strategie a livello regionale. Stando all'indagine della CRPM, le lungaggini burocratiche dei Programmi Operativi FSE previsti a livello nazionale limitano in realtà la possibilità di finanziare progetti innovativi: questo perché sono portati avanti da strutture di piccole dimensioni che non hanno le capacità amministrativa e finanziaria per soddisfare i requisiti di attuazione del FSE oppure perché il carattere innovativo non le fa entrare nella "macchina amministrativa" del Programma.

A tale proposito è opportuno riflettere alla predisposizione di strumenti esclusivamente finalizzati a favorire l'innovazione sociale e a mutualizzare le esperienze. La creazione di un asse specifico di tipo LEADER, fondato sull'azione sul campo e una governance condivisa, dotato di reti nazionali ed europee, potrebbe essere una soluzione. Un'altra possibilità, che non esclude la prima, consisterebbe nel promuovere l'emergenza di Programmi operativi pluriregionali mirati su problematiche chiave, in particolare nelle Regioni frontaliere (gestione dei migranti, integrazione del mercato del lavoro transfrontaliero, ecc.). Per questi programmi, verrebbe mutualizzata una quota degli stanziamenti regionali e la gestione verrebbe affidata a un GECT (gruppo europeo di cooperazione territoriale) rendendoli così più indipendenti dai finanziamenti nazionali rispetto agli attuali programmi di cooperazione transfrontaliera (Interreg IV A), permettendo nel contempo di destinare somme più cospicue a queste problematiche (cfr. infra).

- Il caso particolare dei territori rurali che si spopolano o si desertificano

In questa ottica, si dovrebbe riservare un'attenzione particolare alle problematiche specifiche delle zone rurali in via di spopolamento – in certi casi persino di desertificazione – dove i rischi di esclusione sociale aumentano a causa delle difficoltà di accesso, che diventa limitato e difficile, ai servizi pubblici in generale, di occupazione, formazione e in particolare ai servizi sociali. In queste Regioni, le politiche di occupazione, formazione e lotta all'esclusione sociale devono quindi andare di pari passo con una riflessione sul mantenimento dei Servizi di interesse generale, siano essi economici o meno.

¹⁰ 2 indagini: « Le Regioni e la crisi », condotta presso le 161 Regioni membro della CRPM, e « Il futuro del FSE », svolta presso le Regioni dal gruppo Occupazione-Formazione-Inclusione sociale

I.3 - FARE DELLA COOPERAZIONE TERRITORIALE NELL'UE CON IL SUO VICINATO UN REALE STRUMENTO DI COORDINAMENTO E GOVERNANCE

La cooperazione territoriale, malgrado la budget ridotto di cui dispone (2,52% del bilancio della politica regionale), nel corso degli anni ha finito per farsi rispettare. Nata come Programma di iniziativa comunitaria, è diventata il terzo obiettivo della politica regionale dell'Ue nel 2007. In una ventina d'anni è riuscita a convertire le autorità regionali e locali alla cultura della cooperazione, cosa lungi dall'essere evidente come lo dimostrano le difficoltà a cooperare con altri Regioni del mondo, in particolare nel vicinato dell'Ue. Tuttavia per far fronte alle sfide che l'Ue deve affrontare è necessario oggi passare alla tappa successiva nella cooperazione europea, grazie all'esperienza e alle competenze acquisite dalle Regioni in questo campo. Nella sezione che segue vengono illustrate una serie di proposte tendenti a creare le condizioni per rendere possibile questo salto qualitativo.

I.3.1 - Chiarire gli obiettivi della cooperazione transnazionale per esprimerne il potenziale

Il valore aggiunto della cooperazione territoriale risiede nella sua capacità di travalicare, quando le problematiche lo richiedono, le frontiere regionali o nazionali di attuazione delle politiche pubbliche in generale, e delle politiche di sviluppo regionale in particolare – soprattutto l'attuazione della programmazione dei Fondi strutturali – e mobilitare i vari attori interessati in modo coordinato quando, presi isolatamente, non riuscirebbero ad agire in modo efficace.

Malgrado questa definizione, l'approccio transnazionale, contrariamente a quello transfrontaliero, continua a soffrire di una mancanza di chiarezza negli obiettivi e di un disinteresse politico nazionale ed europeo che ne impediscono di esprimere tutto il potenziale. Il livello transnazionale è in effetti l'unico valido quando si parla di accessibilità, sicurezza marittima, gestione dei bacini marittimi e dei litorali, in particolare nel loro adeguamento al cambiamento climatico. Per ottimizzarne il potenziale, è necessario:

- Dichiarare un obiettivo chiaro fondato sullo sviluppo di macroregioni europee, adatto ai bisogni di ciascuna di esse, e porre così fine all'opposizione artificiale e infondata introdotta nel 2007 tra un approccio imperniato sulla crescita e quello di "assetto territoriale" che, sulla base dello SSSE, prevaleva precedentemente. Lo sviluppo di grandi aree europee contribuisce in effetti al dinamismo di questi territori fornendo le condizioni di sviluppo adatte alle loro esigenze e permettendo di ottimizzarne il potenziale. Inoltre, l'imposizione "top-down" di questo approccio in modo quasi identico a tutte le 13 aree transnazionali ha provocato una mancanza di corrispondenza tra questi obiettivi e i bisogni e i potenziali specifici di questi spazi;
- Discutere sul tipo di azioni da finanziare (azioni di accompagnamento o investimenti?) e identificare le corrispondenti dotazioni finanziarie;
- Mobilitare i partner in funzione delle competenze richieste nei progetti, soprattutto gli attori degli Stati membri (ministeri competenti) e della Commissione europea (DG competenti) che sono praticamente assenti nell'attuazione di questi programmi, fatta eccezione per il Mar Baltico;

I.3.2 - Adattare la governance al tipo di progetti

Una volta chiariti gli obiettivi nell'ambito dello strumento nel suo complesso e dei relativi programmi, è necessario operare una distinzione formale tra progetti di tipo "strategico", animati da una logica essenzialmente *top-down*, e i progetti di "animazione di territori" che rispondono a una logica *bottom-up*. Questi due tipi di progetti sono essenziali sia a livello transfrontaliero che transnazionale, ma richiedono governance e modalità operative diverse.

Progetti strategici

- *A livello transfrontaliero: creazione di Programmi Operativi Interregionali Transfrontalieri*

La definizione degli spazi di cooperazione transfrontaliera a livello NUTS3 si rivela inadeguata per alcune tematiche d'azione (trasporti in particolare). Bisogna quindi cominciare con l'ampliare l'area ammissibile, estendendola ad esempio al livello NUTS 2.

Su queste basi si potrebbero creare dei Programmi Operativi Interregionali Transfrontalieri finanziati con una parte delle dotazioni regionali dei fondi strutturali, associati a una percentuale di intervento agevolata. Gestiti da un GECT e destinati a finanziare progetti di portata strategica – infrastrutture o investimenti transfrontalieri comuni come ospedali o attrezzature mediche ad esempio, ma anche gestione integrata del mercato frontaliere del lavoro –, programmi di questo tipo permetterebbero di accedere a un volume di risorse finanziarie maggiore rispetto ad oggi per i progetti, e di stabilire una stretta relazione tra le azioni di

cooperazione e la programmazione regionale dei fondi strutturali. Programmi interregionali di questo tipo, dedicati alla gestione comune di problematiche condivise, esistono oggi all'interno di un stesso Stato (ad esempio: la gestione dei bacini fluviali come il Rodano o la Loira in Francia) e sembrano funzionare bene. Estendere questo dispositivo alle Regioni frontaliere sarebbe un segnale politico forte a favore dell'integrazione del territorio europeo.

- *A livello transnazionale: trarre ispirazione dalla strategia Mar Baltico per predisporre strategie transnazionali*

L'attuazione di progetti di sviluppo di grandi spazi transnazionali o "macroregioni" richiede una governance diversa da quella degli attuali programmi di cooperazione transnazionali. In tal senso, il principio alla base del processo e della governance proposti dalla Strategia per il Mar Baltico sembra interessante: una strategia e dei progetti elaborati insieme dalla Commissione europea, gli Stati membri e gli *stakeholders*, completati da un processo decisionale ai più alti livelli politici nazionali e da un accompagnamento strategico della Commissione europea.

Gli altri spazi transnazionali potrebbero trarre ispirazione da questo processo per elaborare la loro specifica strategia e governance:

- In base ai potenziali e alle esigenze di ogni spazio transnazionale, questa strategia potrebbe essere più mirata rispetto alla Strategia per il Mar Baltico (ad esempio incentrata sulla valorizzazione dei potenziali oceanici dello spazio atlantico);
- Per ogni progetto della strategia verrebbero identificate le competenze da ricercare in ogni Stato ai fini della sua attuazione. Se sono richieste competenze nazionali, verrebbero contattati i ministeri competenti dei settori interessati e non solo quello delle finanze.
- Per ogni progetto verrebbe siglata una convenzione tra la Commissione europea, gli Stati e le Regioni interessate, in base alla quale ogni parte si impegna a ricercare, in funzione delle proprie competenze, il know-how e i finanziamenti opportuni per realizzare il progetto.

- *Un coordinamento necessario tra i vari livelli e gli spazi*

Il coordinamento tra i programmi transfrontalieri e quelli transnazionali corrispondenti è oggi molto limitato, nonostante i rispettivi progetti siano spesso intimamente legati (dimensione transfrontaliera di progetti transnazionali, impatto dei progetti transfrontalieri oltre i limiti del loro spazio). Occorre quindi inventare dei sistemi di coordinamento per sopperire a questa mancanza che limita l'impatto delle azioni transfrontaliere e transnazionali. Un primo passo in questo senso consisterebbe a stabilire un legame più stretto tra le strategie che sottendono i Programmi Interregionali Transfrontalieri e le Strategie degli spazi transnazionali entro i quali rientrano tali programmi facendovi riferimento automaticamente. Si dovranno inoltre organizzare meccanismi di coordinamento tra gli organismi decisionali, secondo modalità da definire per garantire se non il coordinamento delle loro azioni perlomeno lo scambio di informazioni sui progetti e i partenariati esistenti.

Un certo numero di settori, in particolare quello marittimo, richiedono invece una reale cooperazione tra spazi transnazionali: la pesca, la sicurezza marittima, i trasporti marittimi, la gestione dei litorali tanto per dare alcuni esempi. Se, a livello dei progetti, l'attuale flessibilità degli spazi di cooperazione transnazionali permette - perlomeno in teoria - di mettere in relazione tra loro progetti vicini o simili condotti in spazi diversi, numerosi ostacoli limitano ancora la cooperazione tra programmi. L'operazione '*Maritime Safety Umbrella Operation*', finanziata da alcuni Programmi transnazionali sul periodo 2000-2006, è stato il primo tentativo di coordinamento in tal senso. Si dovrà chiarire la questione della missione precisa di queste strutture di coordinamento, del loro finanziamento e dello sfruttamento dei risultati ottenuti.

Gli spazi transnazionali sono poco coordinati anche con il capitolo Cooperazione transfrontaliera dello strumento europeo di vicinato e di partenariato (IEVP) e di gran vicinato (che riguarda le Regioni ultraperiferiche). Sarà necessario condurre una riflessione sull'identificazione dei collegamenti possibili che si potranno stabilire tra questi due strumenti in futuro. A tale fine i gruppi di lavoro "cooperazione territoriale" e "cooperazioni esterne" della CRPM stanno conducendo una riflessione comune.

Progetti di animazione del territorio

Se è essenziale realizzare un salto qualitativo a favore di una visione più strutturante della cooperazione, non per questo bisogna rompere la dinamica di cooperazione che gli strumenti Interreg hanno permesso di creare tra attori sul campo, e che hanno contribuito a portare l'Europa al centro dei territori.

I Programmi di cooperazione transfrontaliera di tipo Interreg IV A e Interreg IV B potrebbero essere mantenuti ma verrebbero destinati a finanziare questi progetti di tipo *bottom-up*, transfrontalieri o transnazionali, su un numero di tematiche più aperto rispetto ad oggi, allo scopo di far emergere pratiche innovative su tematiche pertinenti sullo spazio o in rapporto con i progetti strategici dello spazio.

Questi progetti, generalmente portati avanti da strutture statali o parastatali di piccole dimensioni, con un budget relativamente modesto, potrebbero usufruire di procedure di controllo semplificate, sulla base di anticipi parziali e di controllo a posteriori, al posto delle richieste di rimborso biennali o triennali attuali.

Un investimento strategico necessario da parte della Commissione europea

Le proposte di cui alle presenti richiedono la mobilitazione della Commissione europea, sola garante dell'interesse europeo dei progetti presentati quando sono di natura strategica, o della loro pertinenza tematica quando si tratta di progetti *bottom-up*. Questo investimento richiede la mobilitazione delle varie Direzioni generali interessate.

- Nell'ambito di Strategie transnazionali, la Commissione deve svolgere il ruolo di facilitatore e coordinatore nella fase di preparazione della strategia, come è oggi il caso per la Strategia del Mar Baltico, e un ruolo attivo nell'attuazione dei progetti quando sono in gioco le sue politiche e i suoi finanziamenti.
- Nell'ambito dei progetti di animazione sul territorio, le Direzioni generali della Commissione fornirebbero la loro esperienza nell'ambito della selezione dei progetti presentati nei programmi transfrontalieri e transnazionali, sulla stessa linea di quanto viene fatto oggi nel capitolo interregionale, dando il loro parere sulla pertinenza tematica dei progetti.

Spetta inoltre alla Commissione mettere a frutto le esperienze di cooperazione rimediando così alle lacune attuali: non è stato creato alcun database tra un periodo di programmazione e l'altro e tra spazi transnazionali e/o transfrontalieri, inoltre la Commissione europea non utilizza i risultati dei progetti di cooperazione. La creazione da parte della Commissione europea di un database centralizzato delle esperienze di cooperazione rappresenterebbe una prima tappa importante che dovrebbe essere posta in atto già nel periodo di programmazione in corso. Lo strumento "KEEP", che la rete Interact sta attualmente sviluppando, potrebbe essere un'utile base di partenza, ma si potrebbe anche trarre ispirazione dal database "CORDIS" del Programma quadro di Ricerca e Sviluppo.

Prospetto sinottico

	Tipo di progetto	Attuazione	Governance
Transfrontaliero	Strategico di prossimità	Programmi Operativi Interregionali Transfrontalieri (Livello NUTS 2)	TECT
	Animazione del territorio transfrontaliero	Mediante bandi	Tipo Interreg IV A (Livello NUTS 2)
Transnazionale	Assetto del territorio	Lista di progetti definiti in una Strategia di tipo "Mar Baltico" adattata ai potenziali e alle esigenze specifiche del territorio	Governance adattata alle competenze richieste per ogni progetto in funzione della ripartizione delle competenze in ogni Stato Convenzione CE/Stati/Regioni per ogni progetto
	Animazione del territorio (reti, progetti pilota...)	Mediante bandi	Tipo Interreg IV B
Interregionale e reti	Tipo Interreg IV C		

I.3.3 - Prendere in considerazione la cooperazione alle frontiere dell'Unione europea

È fondamentale rafforzare anche le cooperazioni territoriali alle frontiere dell'Ue per i motivi enunciati in precedenza (punto I.1.1.), soprattutto per garantire lo sviluppo delle Regioni al di qua e al di là delle

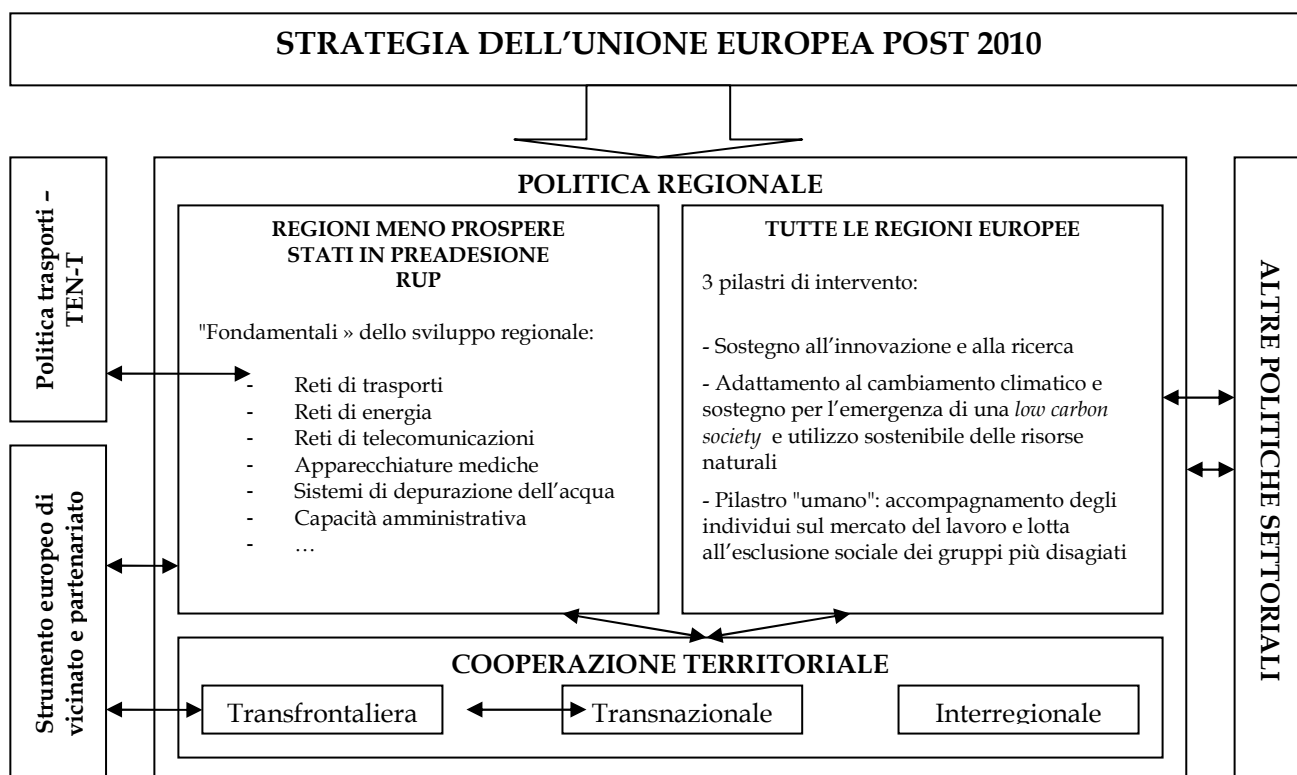
frontiere esterne e rafforzare così facendo la crescita e la coesione territoriale nel lungo periodo dell'Unione e dei suoi territori vicini.

La cooperazione territoriale alle frontiere è più recente rispetto a quanto previsto nei programmi intracomunitari. Peraltro, le condizioni politiche ed amministrative per porla in atto sono rese più difficili dal fatto che sono strettamente legate alla politica esterna dell'Ue, di ogni Stato membro e dei paesi partner. La stragrande maggioranza dei programmi sono iniziati da poco ed è difficile poter presentare già adesso delle proposte concrete sull'evoluzione della cooperazione territoriale alle frontiere dell'Ue dopo il 2013. Ciò non toglie che è necessario inserire sin da ora questa problematica tra i punti importanti sui quali la CRPM deve riflettere nell'ambito di una futura politica di cooperazione territoriale europea e di prossimità.

Alle nostre frontiere, questa politica deve contribuire maggiormente a rafforzare le capacità delle autorità regionali, a favorire una reale partecipazione di questo livello al processo decisionale, all'attuazione delle politiche di assetto del territorio, all'economia e alla crescita delle regioni da entrambi i lati delle frontiere. Questa politica deve inoltre contribuire a promuovere il decentramento/deconcentramento all'interno dei territori e fornire gli strumenti per riuscirci. Infine deve essere uno strumento di "diplomazia dei territori" in spazi dove a volte i rapporti tra Stati sono difficili.

Si tratta quindi di rafforzare le autorità regionali ad entrambi i lati delle frontiere e promuovere un reale approccio territoriale che non potrà portare che benefici a lungo termine ai territori dell'Unione. Quando sarà il momento, la CRPM presenterà delle proposte concrete in tal senso. Un fattore che sembra tuttavia indiscutibile è la garanzia che verrà adottato un approccio diverso, in base agli spazi interessati, nel capitolo cooperazione della futura politica di vicinato. Non è infatti possibile proporre le stesse tematiche, gli stessi metodi né le stesse regole di funzionamento e di condizionalità a tutti i territori interessati. Sarà ovviamente necessario prendere in considerazione le RUP e le loro specificità in queste nuove proposte. Allo stesso modo sarà opportuno proporre regole di governance che integrino il livello regionale sin dalla fase di elaborazione delle politiche e dei programmi per il futuro. Infine occorrerà rafforzare il legame tra il programma di cooperazione "transfrontaliera" e le azioni IIEVP condotte ai livelli bilaterale e regionale (nel senso di più paesi).

I.4 - PROSPETTO SINOTTICO PER UNA POLITICA REGIONALE POST 2013



II - UNA DIMENSIONE TERRITORIALE VALORIZZATA NELLE POLITICHE SETTORIALI

Due fattori, tra loro indissolubilmente legati, militano a favore di una presa in considerazione sistematica della dimensione territoriale all'interno delle politiche settoriali:

- l'obiettivo politico di coesione territoriale iscritto nel Trattato di Lisbona, che afferma la necessità di equilibrare gli impatti territoriali di ogni politica europea. Un'attenzione specifica deve essere riservata ai territori che presentano svantaggi geografici o demografici gravi e permanenti (isole, bassa densità, montagne), senza per questo ridurre la situazione al loro handicap se ne si vogliono sfruttare gli *atout*. Tuttavia, limitare la nozione di coesione territoriale a questi territori sarebbe limitativo. Tutto il territorio europeo deve essere interessato da questo obiettivo.
- la ricerca di una maggiore efficacia delle politiche europee che risiede in gran parte nel loro coordinamento. In effetti è proprio nei territori, luogo di attuazione di queste politiche, che spesso vengono alla luce le contraddizioni tra le varie politiche.

L'Ufficio politico della CRPM, nel suo contributo al Libro verde "*Coesione territoriale: fare della diversità territoriale un punto di forza*" nel gennaio 2009, ha già espresso in modo molto circostanziato le sue aspettative riguardo alle principali politiche settoriali aventi un impatto territoriale. Questi punti non verranno quindi illustrati in questa sede. Tuttavia, due settori meritano un aggiornamento per i passi avanti compiuti:

- nell'ambito della consultazione sul Libro verde TEN-T organizzata in primavera dalla Commissione europea, la CRPM ha prospettato l'idea di uno "sportello unico" per i progetti TEN-T, al posto delle complicate procedure imposte oggi dall'utilizzo di diversi tipi di fondi. Si potrebbe così immaginare un fondo unico "TEN-T", alimentato dal Fondo di coesione e dal FESR (che, a lato pratico, rappresentano la maggior parte del contributo comunitario alle TEN-T). Inoltre, sarà opportuno restare attenti e vigilanti all'"effetto TEN-T" che, concentrando i collegamenti più redditizi tra grandi centri a scapito dei collegamenti secondari, non rispetta il principio di coesione territoriale, anzi.
- Nel corso di un incontro con il Commissario agli Affari marittimi, Joe Borg, alle Azzorre, lo scorso 6 luglio, la CRPM ha presentato un certo numero di proposte sulla dimensione territoriale di una politica marittima europea in costruzione. Più in particolare potrebbe articolarsi attorno a Bacini marittimi. A tale riguardo, esiste ancora margine per dare allo strumento di cooperazione transnazionale un ruolo più importante.

Più in generale, l'approfondimento delle informazioni disponibili sull'impatto territoriale delle politiche europee è un prerequisito per il quale si potrebbe prevedere:

- l'allocazione di mezzi supplementari in futuro alla rete ORATE. L'introduzione della priorità 2 di questo programma, per far emergere le richieste degli *stakeholders*, è un modello di partecipazione e di processo di appropriazione;
- la sistematizzazione di studi di impatto territoriale, sulla base anche dei risultati del programma ORATE, e delle proposte del 6° rapporto di tappa sulla coesione economica e sociale;
- L'uso dello strumento di cooperazione territoriale secondo quanto definito in questo documento per garantire il coordinamento delle varie politiche applicate su determinato territorio.

SEZIONE III

UN SISTEMA DI GOVERNANCE ALL'ALTEZZA DELLA POSTA IN GIOCO: IL PATTO TERRITORIALE EUROPEO

Il Libro bianco della Commissione europea del 2001 sulla governance definiva cinque criteri per una buona governance: l'apertura, la partecipazione, la responsabilità, l'efficacia e la coerenza. Questi criteri conservano tutto il loro interesse nell'ambito di una riflessione sulle politiche europee dopo il 2013, ma anche sulla strategia che darà il cambio a quelle di Lisbona e Göteborg dopo il 2010.

L'approccio della CRPM riguardo alla governance delle politiche europee, in linea e complementare alle proposte formulate dal Comitato delle Regioni nel suo Libro bianco sulla governance multilivello, combina questi principi con quello dell'associazione sistematica delle autorità subnazionali all'elaborazione e all'attuazione di queste politiche.

Alla luce delle problematiche descritte nella prima sezione di questo documento, solo un impulso a favore di questa associazione a livello della strategia dell'Unione, e successivamente la sua traduzione all'interno delle varie politiche comunitarie, sarebbe veramente efficace. In questa sezione del documento vengono illustrate una serie di proposte per l'attuazione di questo "Patto territoriale europeo" e la sua concretizzazione nella Politica regionale dell'Ue.

I - UNA VERA PARTECIPAZIONE DEI TERRITORI ALL'ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA DELL'UNIONE EUROPEA

I.1 - UNA CHIARIFICAZIONE PREVENTIVA DEGLI OBIETTIVI E DELLE RESPONSABILITÀ DELLA STRATEGIA DELL'UE È NECESSARIA

In generale, tre fattori rendono poco leggibili gli obiettivi strategici attuali dell'Ue, sia per gli attori che per i cittadini, limitandone l'efficacia e la comprensione:

- la coesistenza di numerose importanti strategie, come quelle di Lisbona e Göteborg;
- il numero di obiettivi prefissati, ancora alto nonostante la revisione della strategia nel 2005;
- la mancata attribuzione di ogni missione ad un insieme di attori chiaramente definiti.

La Strategia europea che darà il cambio a quelle di Lisbona e Göteborg trarrebbe beneficio:

- ad essere unificata all'interno di una strategia integrata;
- ad essere concentrata su un numero limitato di obiettivi strategici, per ciascuno dei quali verrebbero identificati obiettivi di risultato distinti;
- se, per ogni obiettivo strategico, venissero identificate le responsabilità ad ogni livello di governance, in applicazione del principio di sussidiarietà secondo quanto disposto nel Trattato di Lisbona.

I.2 - DARE CORPO AL PATTO TERRITORIALE EUROPEO: DALL'ACCORDO POLITICO ALLE MODALITÀ DI ASSOCIAZIONE DELLE AUTORITÀ SUBNAZIONALI

Partendo dalle proposte fatte dall'Ufficio Politico della CRPM nell'ambito del suo contributo al Libro verde sulla coesione territoriale, il "Patto territoriale europeo" consisterebbe, innanzitutto, in un accordo politico firmato tra la Commissione europea e tutte le Regioni europee laddove l'architettura istituzionale degli Stati lo consente, impegnando queste ultime a lavorare nel rispetto degli obiettivi strategici dell'Unione europea. Un accordo di questo tipo permetterebbe ai responsabili politici territoriali di appropriarsi, più di quanto non lo facciano oggi, degli obiettivi europei, di darvi il loro appoggio formale, e quindi di essere più preparati a difenderli nell'ambito delle loro competenze e responsabilità, oltre a renderli più visibili nei territori.

Il Patto territoriale potrebbe assumere varie forme:

- geografiche, più precisamente attorno a bacini marittimi ed altre zone geografiche subeuropee;
- tematiche, attraverso piani d'azione territoriali per ciascuna delle grandi politiche europee. Questi piani d'azione comprenderebbero un'analisi territoriale dell'impatto e degli obiettivi delle politiche settoriali. Spiegherebbero inoltre l'articolazione tra i vari livelli di governance riguardo a queste politiche.

Affinché il Patto territoriale e i piani d'azione territorializzati non restino dei processi puramente formali e traducano invece un'effettiva dinamica di partecipazione politica delle Regioni, i processi decisionali e la ripartizione delle responsabilità dovranno riflettere la dimensione territorializzata della nuova strategia europea. In concreto, ciò significa una migliore presa in considerazione della dimensione territoriale all'interno dei vari strumenti di coordinamento della futura strategia europea, che potrebbe consistere nell'aggiunta di una dimensione territoriale in strumenti come il Metodo di coordinamento aperto.

Detto questo, sarebbe ovviamente indispensabile che ciò non avvenga a scapito dei mezzi d'azione "potenti" della politica regionale, nel senso di vincolanti e con un budget importante.

II - TRASPORRE IL PATTO TERRITORIALE ALL'INTERNO DELLA POLITICA REGIONALE: MODALITÀ DI GOVERNANCE E DI ATTUAZIONE

II.1 - RIAFFERMARE I PRINCIPI DELLA POLITICA REGIONALE PER GARANTIRE LA SUA CAPACITÀ DI MOBILITAZIONE DEGLI ATTORI TERRITORIALI ATTORNO AD OBIETTIVI EUROPEI A MEDIO TERMINE

La Politica regionale è uno strumento fondamentale nell'attuazione del Patto territoriale europeo. È in effetti l'unica politica in grado di attirare e mantenere la mobilitazione degli attori territoriali rispetto ad obiettivi europei su un periodo di diversi anni. Questa capacità di mobilitazione scomparirebbe se:

- una parte delle Regioni europee venisse esclusa dalla fase di attuazione;
- le problematiche territoriali venissero reintegrate nelle politiche settoriali, all'interno delle quali finirebbero per scomparire.

È quindi di primaria importanza che una Politica regionale in quanto tale è destinata a tutte le Regioni dell'Unione perduri dopo il 2013. Dovrà inoltre riaffermare i principi sui quali poggia oggi e che ne garantiscono il valore aggiunto, ovvero il partenariato, la concentrazione, la programmazione pluriennale e l'addizionalità. Nel contesto attuale che vede le finanze pubbliche in piena bufera, questi ultimi due principi hanno un'eco particolare. L'indebolimento dell'addizionalità, soprattutto, vorrebbe dire, alla fine, non solo la diminuzione dei finanziamenti erogati dagli Stati ai territori, ma anche l'indebolimento dell'azione stimolante dei fondi europei.

II.2 - INCENTIVAZIONI PER L'ATTUAZIONE TERRITORIALIZZATA E MIRATA SU BISOGNI PRIORITARI DEL TERRITORIO

Partendo dai principi summenzionati, verrebbero introdotti nel regolamento generale dei Fondi strutturali due tipi di incentivazioni:

- Un "bonus governance" che darebbe diritto ad alcuni vantaggi da definire (ad esempio agevolazione dei crediti di assistenza tecnica) quando le procedure di gestione dei fondi rispettano un quadro di governance multilivello, e inoltre quando la programmazione è realizzata a livello nazionale. Questo premio potrebbe altresì favorire la programmazione, decentrata o deconcentrata, degli interventi al livello regionale.
- Un "bonus *earmarking*", per stimolare una destinazione mirata delle risorse decisa volontariamente dalle Regioni in base alle sfide specifiche che devono affrontare, nell'ambito delle 3 priorità identificate nella sezione precedente. Questa destinazione facoltativa darebbe luogo, in cambio, a un trattamento agevolato degli interventi comunitari su tematiche mirate (agevolazioni a livello delle percentuali di intervento in caso di sovvenzioni, dei tassi di interesse per gli strumenti finanziari, dei massimali d'intervento se si tratta di aiuti di stato).

II.3 - ATTUAZIONE CONTRATTUALIZZATA E RESPONSABILIZZAZIONE DELLE AUTORITÀ DI GESTIONE

Il Patto territoriale implica una sostanziale modifica nell'attuazione della Politica regionale. Questa consiste nel necessario trasferimento di responsabilità giuridica e finanziaria alle stesse autorità che definiscono e gestiscono gli interventi strutturali, al posto della Commissione europea. Si metterebbe così fine al paradosso attuale che consiste nel riconoscere politicamente che le autorità nazionali o regionali sono le istanze più opportune per definire le priorità di intervento dei fondi e per attribuirli, ma conservare nel contempo procedure di controllo e di audit centralizzate, che contribuiscono a rendere molto complessa l'attuazione di questa politica.

Questa responsabilizzazione prenderebbe forma attraverso la predisposizione di contratti tra la Commissione europea e l'autorità di gestione, ovvero lo Stato o la Regione quando la gestione è decentrata. Questo contratto, che si sostituirebbe agli attuali Programmi operativi, potrebbe essere trilaterale quando la

gestione è condivisa tra Stato e Regione, come ad esempio nell'ambito delle sovvenzioni globali. Le responsabilità di ogni parte verrebbero chiaramente stipulate nel contratto, come anche gli obiettivi di risultato, attribuiti in base alle responsabilità e fondati su un'analisi preventiva delle opportunità e dei punti deboli territoriali. In questo ambito, le azioni di controllo e di audit verrebbero trasferite alle autorità regionali o nazionali responsabili.

Questo trasferimento di responsabilità è una tappa fondamentale nel processo di semplificazione procedurale che tutti gli attori, senza eccezione alcuna, chiedono a gran voce.

II.4 - MISURE COMPLEMENTARI

Le seguenti proposte non derivano direttamente dall'attuazione del Patto territoriale ma l'accompagnano e fungono da catalizzatore delle misure descritte in questa sede.

II.4.1 - Un migliore coordinamento dei fondi FESR/ FSE / FESER

La fusione dei fondi strutturali in un unico fondo rientra tra le proposte presentate dalla CRPM nel 2008. Assolutamente consapevole delle difficoltà amministrative apparenti che presenta una proposta di questo tipo, la CRPM ribadisce comunque la richiesta di esaminare questa possibilità, perché è la più coerente con il principio di approccio integrato. Questa fusione implicherebbe necessariamente il ritorno di un programma regionale unico. Questa unicità nella programmazione sarebbe auspicabile, perché i vantaggi del sistema attuale "un programma, un fondo" non sono così evidenti: oltre a non semplificare le procedure, sembra aver allargato il fossato esistente tra il FSE e il FESR all'interno delle strutture di gestione di questi fondi, in termini sia di cultura che di pratiche amministrative. Ne risultano difficoltà spesso quasi insormontabili per i promotori di progetti per coordinare questi due fondi, nonostante il carattere pluridisciplinare della maggior parte di questi progetti lo giustificerebbe.

È inoltre necessario stabilire un collegamento tra le azioni di sviluppo regionale attualmente finanziate dal FESR nell'ambito della Politica regionale e le azioni di sviluppo rurale finanziate dal FEASR nell'ambito della Politica Agricola Comune. Lo sviluppo rurale deve, in effetti, oggi, diventare parte integrante dello sviluppo regionale nel suo complesso, allo stesso titolo della politica urbana.

II.4.2 - Estendere l'utilizzo degli strumenti finanziari

L'introduzione delle "tre J" (le iniziative denominate Jeremie, Jessica, Jaspers), ha segnato un cambiamento molto importante nelle possibilità di ricorso a prestiti piuttosto che alle classiche sovvenzioni. Questi dispositivi hanno attirato l'attenzione di molte autorità pubbliche e sono considerati come interessanti vie da seguire ed approfondire per il futuro della politica regionale. Per alcuni di questi dispositivi, Jeremie ad esempio, la fase di attuazione è stata caratterizzata da alcune difficoltà dovute, tra l'altro, alla complessità dell'iniziativa, come hanno dichiarato vari attori, tra cui le Regioni. È anche per questo motivo, peraltro, che attualmente poche Regioni hanno ricorso a Jeremie. Occorre quindi riflettere sulla governance e la complessità di questi dispositivi. La CRPM cercherà di contribuire alla riflessione in modo specifico.

II.4.3 - Stabilire regole specifiche per le azioni di cooperazione territoriale

Le caratteristiche delle azioni di cooperazione richiedono la predisposizione di provvedimenti specifici adeguati all'interno del regolamento di applicazione. Attualmente, questo regolamento viene applicato in modo uniforme ai tre obiettivi della politica di coesione dell'Ue, nonostante sia evidente che i vincoli della programmazione regionale e della cooperazione territoriale sono diversi.

La grande complessità dei programmi di cooperazione attuali è in gran parte dovuta al fatto che, in totale contraddizione con la filosofia della cooperazione, alcune modalità sono stabilite da ogni Stato e non a livello di programma. È questo il caso degli stanziamenti finanziari o delle regole di ammissibilità delle spese. È quindi assolutamente necessario che in futuro i budget vengano decisi a livello del programma e le regole di ammissibilità delle spese a livello europeo (regola unica).

Inoltre, per far fronte alla grande difficoltà - a volte impossibilità - di far partecipare gli attori privati (e a volte le università) ai progetti di cooperazione, si dovrebbe esaminare la possibilità di attivare regimi di aiuto comuni al livello transnazionale.

Una riflessione approfondita in questo senso verrà condotta dal gruppo di lavoro "Cooperazione territoriale" della CRPM nei prossimi mesi.

CONCLUSIONI

La situazione attuale, eccezionale, richiede una risposta altrettanto eccezionale. Avrà un valore solo se sarà fondata su un accordo politico ambizioso, che implichi tutti i livelli pubblici di governance, posto in essere a livello comunitario e non intergovernativo. Questo è quanto propone il Patto Territoriale europeo.

L'attuazione del piano di rilancio europeo nel novembre 2008 ha, a tale proposito, dato un segnale doppiamente preoccupante: da un lato la Commissione europea ha assunto un basso profilo di fronte agli Stati proprio quando invece disponeva di una grande legittimità per prendere il timone, dall'altro l'incapacità degli Stati di coordinare con decisione i principi e le grandi linee dei rispettivi piani nazionali. Speriamo che i risultati del secondo referendum irlandese e l'inizio di un nuovo mandato alla fine del 2009 permettano di eliminare gli ostacoli principali e porre fine all'autocensura attuale della Commissione sul futuro delle politiche comunitarie. Speriamo anche che sfrutterà questa ritrovata libertà di parola per formulare proposte creative e ambiziose come in passato e ciò prima dell'inizio delle ostilità sul volume dei budget del dopo 2013.

La CRPM, dal canto suo, intende completare la riflessione sui vari punti trattati in questa sede nei prossimi mesi.