

Il ruolo dell'Unione Europea e delle Regioni italiane nelle politiche di valorizzazione ed implementazione dei finanziamenti comunitari

Nel tentativo di migliorare i risultati economici dell'Unione Europea, i Capi di Stato e di governo dell'UE, riunitisi a Lisbona nel Marzo 2000, hanno delineato una strategia destinata a fare dell'Europa l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo entro il 2010. Il Consiglio di Nizza del dicembre 2000 ha tradotto gli obiettivi di Lisbona sulla riduzione della povertà in una strategia di inclusione sociale coordinata a livello comunitario. Al Consiglio di Goteborg del giugno 2001, la strategia di Lisbona è stata ampliata, dando nuovo impulso alla protezione dell'ambiente e alla realizzazione di un modello di sviluppo più sostenibile. La politica di coesione è peraltro necessaria in una situazione in cui le altre politiche comunitarie assicurano importanti benefici abbinati a costi contenuti, ma localizzati. Essa aiuta a diffondere i benefici e, anticipando il cambiamento e agevolando l'adattamento, deve incorporare gli obiettivi di Lisbona e Goteborg e diventare un veicolo chiave della loro realizzazione attraverso i programmi di sviluppo nazionali e regionali.

Il rafforzamento della competitività regionale attraverso un investimento mirato in tutta l'Unione e l'offerta di opportunità economiche per aiutare le persone a realizzare le loro capacità saranno quindi il puntello della crescita potenziale dell'economia dell'Unione nel suo complesso a beneficio di tutti. Assicurando una diffusione più equilibrata dell'attività economica nell'Unione, la politica regionale contribuisce a ridurre le pressioni della sovra-concentrazione, la congestione e le strozzature. La riforma della politica di coesione dovrebbe anche rappresentare un'opportunità per migliorare l'efficienza, la trasparenza e la responsabilità politica. Ciò richiede, innanzitutto e più che mai, la definizione di un approccio strategico che individui le priorità della politica di coesione, assicuri il coordinamento con il sistema di governo economico e sociale e preveda una revisione periodica e trasparente dei progressi compiuti. Il corollario è rappresentato dalla necessità di rafforzare le capacità istituzionali a tutti i livelli di governo nell'intera Unione, sulla base dei principali punti di forza della politica di coesione.

Per tutte queste ragioni, sono stati elaborati e messi in piedi una serie di iniziative per favorire lo sviluppo e l'integrazione dei singoli "sistemi Paese" a tutti i livelli del coinvolgimento della società.

1. I programmi comunitari

Esistono quattro fondi strutturali, ciascuno dei quali incentrato su uno specifico settore di intervento:

- Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) finanzia le infrastrutture, gli investimenti produttivi che creano occupazione, i progetti di sviluppo locale e gli interventi a favore delle piccole e medie imprese.
- Il Fondo Sociale Europeo (FSE) favorisce l'inserimento professionale dei disoccupati e delle categorie svantaggiate, in particolare sostenendo azioni di formazione e sistemi di sostegno all'assunzione.
- Lo Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca (SFOP) ha come obiettivo l'ammodernamento degli impianti del settore.

- La sezione orientamento del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e di Garanzia (FEAOG-orientamento) finanzia misure di sviluppo in ambito rurale e fornisce aiuti agli agricoltori, soprattutto nelle regioni arretrate.

Accanto ai fondi strutturali esistono altri strumenti finanziari, tra cui:

- La Politica Agricola Comune (PAC), cui è destinata circa la metà del bilancio dell'Unione, interviene sia nell'organizzazione dei mercati agricoli, sia nello sviluppo rurale, un ambito che rappresenta una delle grandi finalità dei fondi strutturali e che la PAC finanzia prioritariamente al di fuori delle regioni dell'obiettivo n. 1. Le azioni di sviluppo rurale sostenute dai fondi strutturali devono essere compatibili con la PAC, che si tratti di gestione e utilizzo del suolo, aiuto alle aziende agricole ecc.
- Le politiche in materia di trasporti, telecomunicazioni e energia presuppongono la creazione di reti trans-europee. Queste ultime esercitano ovviamente un impatto rilevante per le regioni e in particolare per le zone periferiche dell'Unione, la maggior parte delle quali figura fra le regioni più svantaggiate. Considerata l'entità degli investimenti è indispensabile che le politiche europee in tali ambiti orientino le proposte provenienti dagli Stati membri. Occorre inoltre garantire una combinazione equilibrata dei vari mezzi di trasporto.
- La politica di Ricerca e Sviluppo (R&S) contribuisce allo sviluppo economico delle regioni più svantaggiate e al rilancio, su nuove basi, delle attività nelle aree in fase di riconversione, orientando verso tali regioni gli investimenti in R&S di cui molto spesso queste ultime sono carenti. La politica di R&S e quella regionale coniugano pertanto i loro sforzi per migliorare il livello di sviluppo tecnologico dell'Unione nel suo insieme e, di conseguenza, la sua competitività su scala mondiale.
- La politica ambientale svolge naturalmente una funzione essenziale ai fini dello sviluppo sostenibile e la politica regionale è direttamente coinvolta in questo ambito: la programmazione delle azioni strutturali deve necessariamente tenere conto della tutela ambientale e quest'ultima non può essere affrontata soltanto in termini di costi immediati. Quando le problematiche ambientali godono della giusta considerazione vi sono positive ricadute a livello economico e sociale, in quanto viene tutelata la qualità della vita e la salute dei cittadini, gli equilibri e le risorse naturali sono preservati e si creano nuovi sbocchi professionali.
- La politica della società dell'informazione promuove il ruolo delle tecnologie dell'informazione al fine di favorire la competitività delle imprese, l'efficienza dei servizi, l'occupazione e la coesione economica e sociale. In tal senso, l'iniziativa europea «e-Europe» mira a garantire a tutti gli Stati membri e alle regioni i benefici derivanti dalla società dell'informazione. I fondi strutturali accompagnano questo processo laddove esistono carenze di attrezzature e disuguaglianze in termini di accesso e utilizzo delle nuove tecnologie.
- La politica della concorrenza controlla e limita gli aiuti pubblici alle imprese, che si tratti di sovvenzioni statali o finanziamenti provenienti dai fondi strutturali. Qualsiasi azione cofinanziata dai fondi strutturali deve essere compatibile con le regole comunitarie in materia di concorrenza. La politica regionale e quella sulla concorrenza mirano a concentrare gli aiuti pubblici nelle zone più svantaggiate dell'Unione. Le diverse tipologie di destinatari della politica regionale e di coesione sono le regioni svantaggiate, e le persone in difficoltà sul mercato del lavoro.

2. Le Regioni Svantaggiate

Nelle regioni svantaggiate (Obiettivi n. 1 e n. 2) vivono complessivamente 225 milioni di persone, pari a circa la metà della popolazione dell'Unione dei Ventisette.

Regioni in ritardo di sviluppo

(Obiettivo n. 1)

L'obiettivo n. 1 riguarda le regioni con un PIL pro capite inferiore al 75% della media dell'Unione. Attualmente, le regioni interessate da questo obiettivo nell'Europa dei Quindici superano, per semplice effetto statistico, il 75% del PIL medio dei Ventisette. Tuttavia continuano a beneficiare degli aiuti previsti per il periodo di programmazione 2007-2013. Oltre a queste regioni, l'obiettivo n. 1 copre l'intero territorio dei nuovi Stati membri (ad eccezione di Bratislava, Praga e Cipro che fruiscono degli obiettivi n. 2 e n. 3), alcune regioni a bassissima densità di popolazione (meno di 8 abitanti per Km²) di Svezia e Finlandia, nonché le regioni ultraperiferiche (dipartimenti francesi d'oltremare, isole Canarie, Azzorre e Madera). L'obiettivo n. 1 riguarda anche alcune zone costiere della Svezia, dove vengono attuati programmi specifici. L'Irlanda del Nord e le contee della repubblica d'Irlanda situate lungo la frontiera hanno beneficiato fino al 2003 di un programma speciale, volto a favorire la pace e la riconciliazione. I principali ostacoli che frenano lo sviluppo nelle regioni dell'obiettivo n. 1 sono i seguenti:

- scarso livello generale degli investimenti;
- tasso di disoccupazione spesso superiore alla media;
- carenza di servizi alle imprese e alle collettività;
- carenza di infrastrutture di base necessarie alle attività economiche.

Zone in fase di riconversione economica e sociale (Obiettivo n. 2)

I quattro tipi di zone interessate dall'obiettivo n. 2 devono far fronte alle seguenti difficoltà:

- trasformazione dei principali settori di attività e declino dei bacini occupazionali nelle zone caratterizzate da attività industriali o servizi;
- situazione di crisi economica e sociale associata al degrado dei quartieri nelle zone urbane;
- progressiva scomparsa delle attività tradizionali e spopolamento nelle zone rurali;
- 18
- crisi dovuta al calo dell'occupazione nel settore della pesca nelle zone economicamente dipendenti da questa attività.

I paesi del Fondo di coesione

Si tratta dei paesi meno ricchi, con un Prodotto Nazionale Lordo (PNL) inferiore al 90% della media dell'Unione, nei quali sono necessari ingenti investimenti infrastrutturali nel settore dei trasporti e dell'ambiente. Oltre alla Grecia, al Portogallo e alla Spagna, il Fondo di coesione copre tutti i nuovi Stati membri, particolarmente carenti in questi due settori.

Le persone in difficoltà sul mercato del lavoro (Obiettivo n. 3)

Gli aiuti europei in materia di occupazione e risorse umane sono destinati ai giovani senza lavoro, ai lavoratori sottoqualificati, ai disoccupati di lunga durata, a tutte le persone che hanno difficoltà di accesso al mercato del lavoro e alla formazione professionale. I fondi sono destinati a favorire l'inserimento sul mercato del lavoro di tutte le categorie sociali vulnerabili, oggetto di discriminazione per motivi legati al sesso, alla razza o all'etnia, alla religione, a handicap fisici o psichici, all'età o all'orientamento sessuale. I destinatari di questi aiuti possono vivere sia in regioni svantaggiate, sia in aree ricche.

Numerosi enti territoriali partecipano alle azioni di cooperazione transfrontaliera, transnazionale o interregionale co-finanziate nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Interreg III.

La cooperazione transfrontaliera interessa le regioni situate lungo i confini, siano essi terrestri o marittimi. La situazione di queste regioni è estremamente eterogenea: alcune sono ricche mentre altre possono essere fra le più povere e soffrire di gravi carenze infrastrutturali. Per molto tempo, queste regioni non hanno stretto alcun rapporto di cooperazione con le aree limitrofe. Ciò ha comportato una dispersione di risorse, nonché una ridondanza di infrastrutture e una serie di incoerenze nel campo dei trasporti, dell'energia, della mobilità sociale. Ai fini dell'integrazione europea, la cooperazione transfrontaliera riveste un'importanza fondamentale, svolgendo altresì un ruolo cruciale alle frontiere esterne dell'Unione.

La cooperazione transnazionale riguarda grandi gruppi di regioni, incluse le regioni situate fuori dall'Unione, che presentano obiettivi territoriali comuni. Fra i gruppi possono anche esistere sovrapposizioni. Ne sono stati definiti tredici, fra cui il Mediterraneo occidentale, lo Spazio alpino, il Cadses (Spazio dell'Europa centrale, adriatica, danubiana e del sud-est) o lo Spazio caraibico. Tutte le regioni europee possono partecipare a questo tipo di cooperazione.

La cooperazione interregionale riguarda un'ampia gamma di tematiche e coinvolge enti territoriali di qualsiasi regione, all'interno dell'Unione o in paesi terzi, e non deve essere attuata necessariamente tra regioni limitrofe. Le reti di cooperazione sono state create anche nell'ambito di altre iniziative comunitarie: URBAN II (città e quartieri in crisi) con 70 città partecipanti, EQUAL (pari opportunità sul mercato del lavoro) con circa 1360 partenariati di sviluppo, Leader+ (sviluppo rurale) con circa 700 gruppi di azione locale, le azioni innovative con 130 programmi regionali.

Come emerge da questo rapido *excursus*, la strada da percorrere è ancora lunga, ma necessita di capacità condivise messe a disposizione dai singoli Paesi membri dell'Unione al fine di dare seguito alla grande Alleanza a sei cominciata nel 1957, di cui proprio in questi giorni se ne celebra l'anniversario.