

Consiglio Nazionale delle Ricerche

CRIS

ISTITUTO DI RICERCA SULL'IMPRESA E LO SVILUPPO
Via Real Collegio, 30 - 10024 Moncalieri Italy.

LA POLITICA DI COESIONE REGIONALE

a cura di G.Vitali

*Appunti per corso di "Politica Economica"
a.a. 2010-2011, versione del 16-11-2010*

Indice

1 E' necessaria una politica di sviluppo locale svolta a livello europeo e non solo nazionale ?.....	4
2 Convergenza e divergenza nello sviluppo regionale europeo	6
3 L'evoluzione delle politiche di coesione: il periodo 1960-1988	10
4 L'evoluzione delle politiche di coesione: la riforma del 1988 e il periodo 1989-1993	11
5 I principi generali delle politiche di coesione	14
6 La gestione degli interventi per la coesione.....	15
7 Gli strumenti finanziari delle politiche di coesione.....	16
7.1 I Fondi strutturali.....	16
7.2 La Banca europea per gli investimenti	18
7.3 Gli altri strumenti finanziari.....	18
7.3.1 Il Fondo di coesione.....	18
7.3.2 Altri strumenti finanziari minori.....	19
7.3.3 Le iniziative comunitarie	20
8 L'evoluzione delle politiche di coesione: il periodo 1994-1999	20
9 L'evoluzione delle politiche di coesione: il periodo 2000-2006	22
10 L'evoluzione delle politiche di coesione: il periodo 2007-2013	27
10.1 Key objectives	27
10.2 Which regions are affected?.....	28
10.2.1 Cohesion Fund regions	29
10.2.2 Convergence objective regions.....	29
10.2.3 Regional competitiveness and employment objective.....	30
10.2.4 European territorial cooperation objective	30
10.3 Funds available.....	30
10.4 Stages	31
10.5 Funds management.....	32
10.5.1 Conditions for financing:	32
10.6 Evaluation of Cohesion Policy.....	33
10.7 Cohesion Fund.....	34
10.8 European regional development fund (ERDF).....	35
10.8.1 Convergence	35
10.8.2 Regional Competitiveness and Employment.....	36
10.8.3 European Territorial Cooperation.....	36
10.8.4 Specific Territorial Characteristics	36

10.9	European Social Fund (ESF).....	37
10.10	The European Union Solidarity Fund.....	37
10.11	European Grouping for Territorial Cooperation (EGTC).....	37
10.12	Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)	38

LA POLITICA DI COESIONE REGIONALE ¹

1 E' NECESSARIA UNA POLITICA DI SVILUPPO LOCALE SVOLTA A LIVELLO EUROPEO E NON SOLO NAZIONALE ?

Prima di definire i motivi che spingono la politica economica ad interessarsi alla coesione economica tra le regioni europee, occorre chiarire se e come la teoria economica giustifica l'intervento pubblico nel campo dello sviluppo locale.

Gli economisti hanno evidenziato che lo sviluppo territoriale non segue i modelli di diffusione ipotizzati dalla teoria, che prevedono uno sviluppo lineare che contagia a macchia d'olio le aree confinanti con quella in cui nasce lo sviluppo economico.

In realtà, se esaminiamo la mappa del GDP procapite delle regioni europee, notiamo che esistono regioni molto sviluppate a fianco di regioni poco sviluppate, e non separate da queste da nessuna barriera tariffaria o non tariffaria. Si ipotizza che alle regioni in ritardo di sviluppo manchi qualcosa: mancano le condizioni sociali, economiche e istituzionali affinché lo sviluppo economico possa avvenire, così come invece è avvenuto in altri territori.

La politica per lo sviluppo locale si pone pertanto l'obiettivo di eliminare dal territorio i vincoli che attualmente bloccano allo sviluppo e di far nascere nel territorio le condizioni ideali affinché avvenga lo sviluppo.

Solo dopo aver modificato adeguatamente i fattori produttivi e le condizioni sociali e istituzionali, potrà avvenire anche lo sviluppo economico.

Si evidenzia pertanto un vero e proprio fallimento del mercato, in quanto le forze economiche non hanno possibilità di allocare le risorse sulla base della maggiore profittabilità che dovrebbe offrire l'utilizzo degli abbondanti fattori produttivi generalmente presenti nelle aree meno sviluppate, come il fattore lavoro, i terreni per l'insediamento industriale, le materie prime, ecc.

Asimmetrie informative e rigidità istituzionali non consentono ai "vasi comunicanti" del libero mercato di far fluire i fattori produttivi da una regione all'altra, e giungere così all'equilibrio nello sviluppo territoriale e alla piena allocazione delle risorse.

Tali politiche vengono condotte generalmente a livello regionale o nazionale, ma sono importanti anche a livello europeo. Infatti, la politica economica si interessa anche della coesione tra le regioni europee perché lo sviluppo asimmetrico creerebbe importanti effetti negativi sia economici che politici.

È importante ridurre la divergenza economica tra le regioni europee sia per motivi economici che per motivi politici. I primi derivano dalla migliore allocazione delle risorse che si ha se lo sviluppo economico è omogeneamente distribuito sul territorio; i secondi sono riferibili alle migliori condizioni sociali che si ottengono e quindi alle minori possibilità di sviluppo della protesta sociale e dell'estremismo politico.

Vediamo il primo aspetto, quello relativo all'efficienza economica.

Le regioni in ritardo di sviluppo sono al centro della politica di coesione. Secondo la tesi espressa nella maggior parte dei contributi, la politica di coesione mira a favorire il

¹ Questi appunti sono fortemente debitori dei documenti della Commissione europea citati nel testo, di cui rappresentano una sintesi. Errori e omissioni sono da imputare soltanto al sottoscritto.

potenziale di sviluppo endogeno delle regioni europee.

Pertanto, occorre una politica svolta a livello europeo soprattutto per favorire una migliore allocazione delle risorse tra le regioni con eccesso di fattori produttivi e le regioni con carenza di risorse: l'economia europea non raggiunge il reddito potenziale se nel sistema vi sono delle risorse non utilizzate o delle risorse sotto-utilizzate in alcune regioni, a fronte di una carenza di risorse in altre regioni. Per esempio, in una regione si può notare un elevato livello di disoccupazione perché mancano i capitali investiti nell'industria, mentre un'altra regione si può notare la presenza di capitali non investiti perché c'è carenza del fattore lavoro.

La teoria economica afferma che se ci sono dei disoccupati nella regione A e dei capitali disponibili nella regione B, ci sarà un movimento dei fattori da una regione all'altra, e si raggiungerà l'equilibrio della piena occupazione e pieno impiego delle risorse finanziarie.

Purtroppo, se esistono dei fallimenti del mercato causati da asimmetrie informative, elevati costi transazionali, e così via, l'equilibrio non si manifesta e l'Unione europea nel suo complesso continua a crescere al di sotto del proprio potenziale.

I fallimenti del mercato che influenzano il fattore lavoro, con i disoccupati che non emigrano in cerca di occupazione, sono attribuibili al fatto che:

- I disoccupati non conoscono le opportunità presenti nella regione A, magari, per scarsa trasparenza del mercato o per difficoltà di accesso all'informazione;
- i costi dell'emigrazione (switching cost) sono troppo elevati, magari a causa degli elevati affitti che si dovrebbero pagare nella nuova città (scarsa efficienza del mercato degli affitti), o per il costo determinato dalla perdita dei legami familiari e sociali, ecc.
- per l'esistenza di *sunk cost* sulla formazione/specializzazione produttiva già ottenuta, spendibile solo sul mercato del lavoro locale e non invece in altri contesti.

Per quanto riguarda il fattore capitale, le imprese delle zone in cui c'è carenza di manodopera non emigrano nelle regioni con alta disoccupazione per i seguenti fallimenti del mercato:

- le imprese non conoscono le opportunità presenti nella regione B (scarsa trasparenza del mercato o difficoltà di accesso all'informazione);
- i costi della delocalizzazione o dell'investimento aggiuntivo (switching cost) sono troppo elevati, probabilmente per i limiti manageriali delle piccole imprese, che essendo imprese familiari sono generalmente gestite dai componenti diretti della famiglia, che potrebbero avere uno scarso "interesse personale" a spostarsi per sfruttare le nuove opportunità a vantaggio dell'impresa.
- la presenza di *sunk cost* nell'imprenditore, se la sua piccola impresa possiede un forte radicamento con il territorio (soprattutto in termini di fornitori, materie prime, domanda), che può essere difficilmente replicato in altri contesti territoriali molto differenti da quello nativo. Il legame può dipendere dall'esistenza di un indotto di fornitura, o dalla particolare specializzazione della forza lavoro, o dalla tipologia della domanda locale, ecc.

Prima di esaminare le caratteristiche della politica economica europea finalizzata alla gestione delle problematiche di sviluppo regionale, esaminiamo la fotografia del livello e della dinamica dello sviluppo regionale europeo, in modo da verificare se lo sviluppo regionale tende o meno a convergere (e quindi ridurre le differenze tra le regioni più

ricche e quelle più povere).

2 CONVERGENZA E DIVERGENZA NELLO SVILUPPO REGIONALE EUROPEO

La riduzione della divergenza dei livelli di reddito nelle aree della Comunità è probabilmente l'obiettivo principale delle politiche di coesione regionale.

Il lungo processo di integrazione economica dal 1957 ad oggi ha visto alterne fasi di evoluzione di tale aspetto: in alcuni decenni si rileva un aumento dell'omogeneità del reddito regionale, in altri periodi la tendenza è esattamente opposta, con l'evidenza di una maggiore divergenza nei livelli di reddito. Vari fattori hanno, a mano a mano, influenzato tale evoluzione (Fischer e Nijkamp, 1999).

In primo luogo, lo stesso processo di integrazione economica, causa ed effetto della convergenza regionale, ha mostrato fasi alterne di applicazione. Se si ipotizza che una maggiore integrazione faciliti anche una maggiore convergenza dello sviluppo locale, si percepisce immediatamente come nei periodi di crisi di tale processo, anche l'evoluzione verso la convergenza regionale si blocchi o possa, addirittura, fare un passo indietro².

In secondo luogo, l'ampliamento della Comunità ha generalmente favorito l'ingresso di paesi aventi uno sviluppo inferiore alla media comunitaria, si pensi all'ingresso dell'Irlanda nel 1973, o all'ampliamento della Comunità alla penisola Iberica nel 1986. E per definizione, l'ingresso di paesi al di sotto dello sviluppo medio comunitario modifica in negativo gli indicatori statistici di convergenza, peggiorando la convergenza dei redditi.

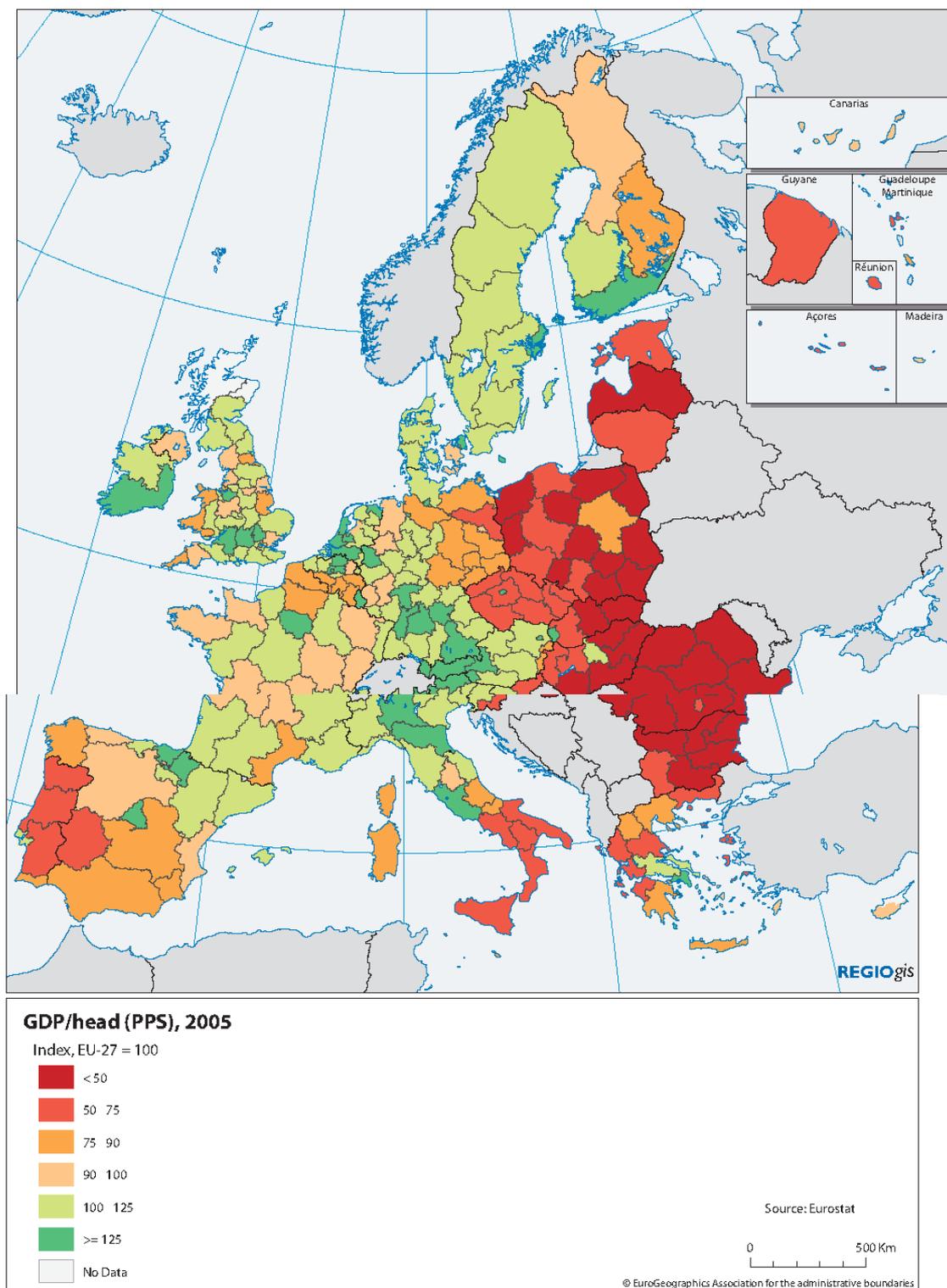
In terzo luogo, la Comunità risente fortemente dello sviluppo duale presente in alcuni paesi, come nell'emblematico caso del Mezzogiorno italiano, o in quello dell'annessione dei Länder dell'Est da parte della Germania dell'Ovest nel 1990. Nella misura in cui tali paesi non risolvono, al loro interno, questi problemi di crescita asimmetrica, la Comunità ne viene direttamente influenzata in modo negativo, in quanto l'analisi della convergenza europea prende in considerazione il differenziale di sviluppo a livello delle singole regioni (e non a livello degli stati).

Infine, le stesse politiche di coesione economico-sociale, riformate più volte proprio per tenere conto dell'evoluzione delle suddette determinanti, non sempre sono state all'altezza del difficile ed ambizioso compito a loro attribuito. Addirittura, un'errata gestione delle risorse finanziarie può, talvolta, creare più danni che benefici per le regioni in ritardo. Si pensi, per esempio, alle cosiddette politiche assistenzialistiche che anziché favorire lo sviluppo endogeno del territorio, puntando sui pur tenui e labili fattori di crescita in esso presenti, distribuiscono fondi e sovvenzioni "a pioggia" che spiazzano proprio i deboli fattori di crescita endogena (effetto "crowding-out" dei finanziamenti pubblici rispetto a quelli privati).

Le disparità regionali sono oggi ancora evidenti (Bruzzo e Venza, 1998). Già dal confronto tra i paesi comunitari emerge un vero e proprio mosaico di differenti livelli di sviluppo.

² Gli "alti e bassi" del processo di integrazione economica sono ben sintetizzati in Tsoukalis (1998) cap. II.

Figra 1: GDP procapite nelle singole regioni europee - 2005



La figura 1 mostra il Prodotto Interno Lordo pro-capite, un semplice e chiaro indicatore di ricchezza, che evidenzia le enormi differenze nel reddito tra le regioni dell'Est europeo e i 15 paesi dell'Ovest. Ma anche all'interno dei paesi dell'Ovest si nota che il paese più ricco (la Danimarca, per non considerare il caso limite del Lussemburgo) possiede l'80% in più del reddito del paese più povero (la Grecia), e che le regioni più ricche possiedono circa 4-5 volte in più delle regioni più povere.

Se consideriamo la classifica nel suo complesso, mischiando Est e Ovest, ben altro è il divario tra le regioni presenti negli ultimi posti e ai primi posti della classifica del benessere: un rapporto di 1 a 10, ad esempio, tra le regioni più povere dell'Est, alcune in Romania e Bulgaria, e le regioni più ricche dell'Ovest, quelle di Londra e delle altre capitali.

Dal punto di vista della diffusione dello sviluppo, possiamo notare nella figura 1 che esiste una certa contiguità territoriale tra le regioni più ricche dell'Europa, in quanto esse si localizzano in un'area di sviluppo definita "Banana blu" che si estende dal Sud dell'Inghilterra fino al Nord dell'Italia e alla Catalogna, seguendo all'incirca l'asse Reno-Senna-Rodano. Al contrario, all'interno dell'Europa "a 15" le aree più povere sono quelle situate soprattutto nella periferia geografica della Comunità: al Nord-Ovest (Scozia e, soprattutto, Irlanda del Nord), al Sud (dal Portogallo alla Grecia, passando per il Mezzogiorno e parte della Spagna), al Nord-Est (in seguito all'unificazione tedesca dell'ex-RDT).

Queste differenze di sviluppo, che emergono dalle evidenze relative al prodotto pro-capite, trovano ulteriori conferme nelle variabili che definiscono le diverse strutture economiche.

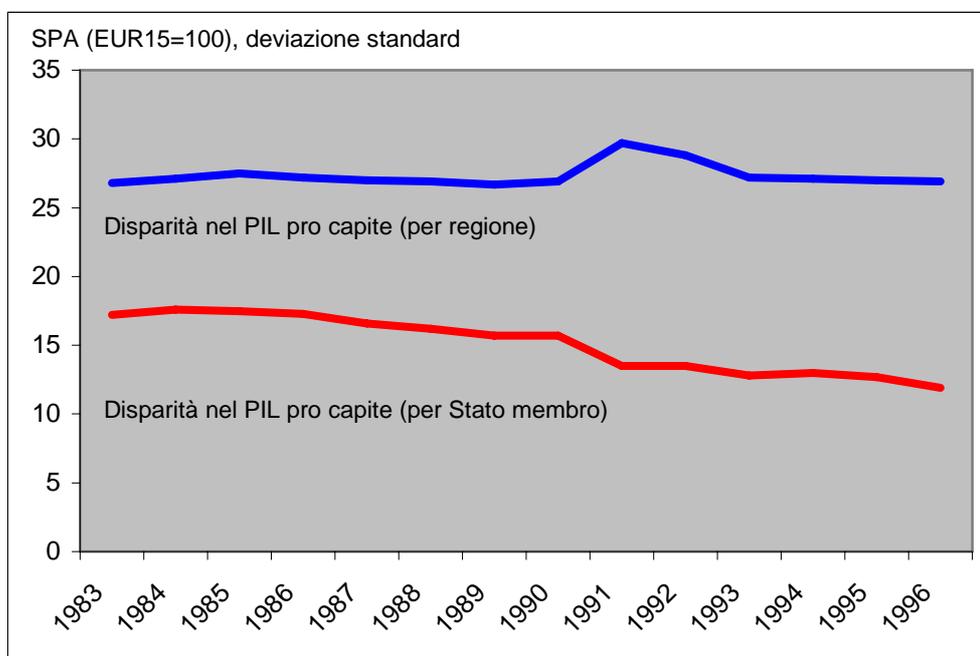
Per esempio, il peso delle attività economiche più tradizionali segue abbastanza fedelmente quello del prodotto pro-capite: mentre l'agricoltura impiega mediamente il 3-4% circa degli occupati di tutta l'UE, tale quota è molto alta nelle regioni meno sviluppate (con una media intorno al 15-20%) mentre è praticamente inesistente in quelle più sviluppate (con una media dell'1%); viceversa, le stesse differenze emergono in termini di presenza dei settori industriali ad alta tecnologia, con una relazione diretta tra sviluppo regionale e presenza in loco di laboratori di ricerca e di imprese nei settori ad alta intensità di ricerca e sviluppo.

In generale, mentre le regioni in cui l'agricoltura conta di più sono quelle a sviluppo più ritardato, indicando i problemi di crescita di lungo periodo del settore primario, le regioni più industrializzate – gran parte delle quali si trova nella parte centrale dell'Europa – presentano invece un PIL pro capite superiore alla media, ma sono cresciute nell'ultimo decennio anch'esse ad un tasso minore della media comunitaria. Al contrario, sono le regioni dotate di un solido settore dei servizi quelle che fanno registrare, in media, il livello più elevato di PIL pro capite ed hanno sperimentato un tasso di crescita molto vicino alla media comunitaria: questo gruppo di regioni comprende le capitali degli Stati membri, eccettuata Lisbona, ed altre regioni dell'Europa centro-settentrionale.

Ma il divario più importante dal punto di vista economico-sociale riguarda la disoccupazione. Anche in questo caso i pur elevati differenziali presenti a livello di paese, con paesi al di sotto del 5% (come la Danimarca, l'Olanda, l'Austria, il Regno Unito) e altri al di sopra del 10% (è il caso della Spagna), non sono che un'approssimazione per difetto del differenziale esistente tra le regioni, dove dal valore

minimo delle regioni industrializzate inglesi e tedesche (2-3%), si arriva ai massimi di disoccupazione nel Mezzogiorno o in Andalusia (12-15%).

Nella figura 2 si considera l'evoluzione della disparità nel Prodotto Interno Lordo pro-capite tra gli Stati membri e fra le varie regioni, e si nota che a livello nazionale i paesi sembrano ridurre i loro differenziali di sviluppo, mentre a livello regionale si nota invece una costanza della dispersione del reddito, misurata tramite la deviazione standard (o scarto quadratico medio). Il cambiamento maggiore si ha nel 1991 in corrispondenza dell'annessione all'UE dei Länder dell'ex Germania Democratica: il minore sviluppo di tali Länder, da una parte, ha fatto sì che aumentasse la disparità regionale, dall'altra, abbassando il reddito medio tedesco ha reso la Germania molto più "simile" agli altri paesi dell'Ovest (aumentando quindi la convergenza tra i paesi).



Fonte: EU Commission, 1996, First Cohesion Report, e EU Commission, 1999, Sixth Periodic Report on the social and economic situation and development of the regions of the European Union

Fig. 2 Disparità nel PIL pro capite, 1983 – 1996

Pur essendo ancora rilevanti, le differenze di reddito tra gli Stati membri si sono ridotte nel corso degli ultimi dieci anni. In particolare, si devono segnalare le dinamiche positive dei quattro paesi beneficiari del Fondo di coesione e, fra questi, soprattutto dell'Irlanda, paese che registra un forte aumento del PIL pro capite nell'ultimo ventennio, arrivando così a collocarsi al di sopra della media europea.

L'andamento positivo dei paesi a maggiore ritardo di sviluppo assume ovviamente una rilevanza particolare ai fini della coesione. Tale evoluzione ha comportato una convergenza nel reddito pro-capite dei quindici Stati, come già indicato, dove l'indicatore di disparità (la deviazione standard) passa dal 17,3 del 1986 all'11,9 del

1996. Un'altra conferma di ciò si ha dal fatto che negli anni '90, il PIL pro-capite delle dieci regioni (dell'Ovest) più povere, cresce dal 41% al 50% della media dell'Unione, mentre quello delle 25 regioni più povere cresce dal 52% al 59%.

Un altro un indicatore della convergenza tra le regioni nel corso del tempo deriva dalla relazione esistente tra livello del reddito pro-capite all'inizio del periodo ed il tasso di crescita di tali regioni (Rombaldoni, 1998): si ipotizza che le regioni più povere crescendo di più riescano, prima o poi, a raggiungere quelle più ricche (*beta convergence*). Tuttavia, gli studi sull'argomento indicano che si rileva una convergenza tra regioni europee, ma non tra regioni dello stesso paese, mostrando percorsi differenziati di crescita che tagliano orizzontalmente molti paesi.

La divergenza tra le regioni europee può essere misurata anche con l'indicatore della disoccupazione, che generalmente rivela una situazione caratterizzata da disparità territoriali particolarmente pronunciate.

Il confronto tra le regioni che si trovano agli estremi della graduatoria permette di chiarire la portata di tali diversità: nelle dieci regioni peggiori, il tasso medio di disoccupazione nel 1997 era pari al 28,1%, ovvero oltre sette volte il tasso medio – pari al 3,6% - registrato nelle dieci regioni più virtuose.

Anche le variazioni intercorse tra le regioni che si trovano agli estremi della graduatoria permette di cogliere più approfonditamente la portata di tali diversità: mentre per il gruppo delle dieci regioni più sviluppate il tasso medio di disoccupazione è aumentato solo di 1,4 punti percentuali, nelle dieci regioni più colpite il tasso medio di disoccupazione è aumentato di ben 4.2 punti percentuali (dal 23,9% al 28,1%).

3 L'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE DI COESIONE: IL PERIODO 1960-1988

I Trattati istitutivi delle Comunità europee non prevedevano esplicitamente una politica regionale comunitaria, in quanto inizialmente il divario economico e sociale tra le diverse aree non era avvertito come una delle questioni politiche più rilevanti. Inoltre, i presupposti teorici del libero mercato garantivano che l'equilibrio dello sviluppo regionale sarebbe stato raggiunto grazie alla libertà del commercio intra-europeo.

L'assenza di una base legislativa derivava quindi dalla fiducia nella crescita economica indotta dal libero mercato: il trasferimento delle risorse dalle regioni più ricche a quelle in ritardo di sviluppo avrebbe risolto il problema del divario di ricchezza, che auspicava la teoria del libero commercio.

Negli anni '60 ci si accorse della complessità del problema e fu creata una nuova Direzione Generale della Commissione (DG XVI), responsabile della politica regionale. Tale strategia di intervento venne rafforzata con l'istituzione del primo vero e proprio strumento di intervento regionale, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)³. In realtà, era già possibile utilizzare altri strumenti di intervento regionali stabiliti dal Trattato di Roma, quali il Fondo sociale europeo (FSE) e la Banca Europea per gli Investimenti (BEI). Fin da allora, il FSE ha avuto il compito di promuovere l'occupazione e la mobilità dei lavoratori, mentre la BEI finanziava, ad un tasso agevolato, progetti volti alla realizzazione di uno sviluppo equilibrato della Comunità, servendosi di risorse provenienti dal capitale sottoscritto dagli Stati membri, da somme versate dalla Commissione e da prestiti contratti sul mercato.

³ Per l'analisi dettagliata degli strumenti finanziari utilizzati nelle politiche di coesione si veda più avanti.

In generale, il Trattato di Roma riconosceva la compatibilità con il mercato comune degli aiuti nazionali destinati allo sviluppo regionale e assegnava alla Commissione il compito di vigilare sulla loro erogazione (in base agli articoli 87 e 88 del Trattato).

Il più importante strumento di intervento, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), istituito grazie al regolamento CEE 724/75, doveva affiancare le azioni nazionali intervenendo unicamente nelle zone identificate dagli Stati membri in applicazione dei rispettivi regimi di aiuti a finalità regionale.

I risultati ottenuti dal FESR furono deludenti, probabilmente a causa dello scarso potere d'intervento della Commissione che non poteva coordinare gli aiuti, stabilendo criteri comuni di definizione delle aree agevolabili, che erano infatti individuate esclusivamente dai singoli stati. Inoltre, gli stati nazionali non applicarono, nella pratica, la regola della compartecipazione finanziaria tra fondi nazionali e fondi comunitari.

Le disparità regionali si ampliarono con l'ingresso nella CEE della Grecia (1981) ed in seguito di Spagna e Portogallo (1986), ampliamento che portò al raddoppio della popolazione compresa nelle regioni in ritardo di sviluppo.

Ciò determinò una prima revisione del FESR, che fu introdotta con il regolamento CEE 214/79, quando venne prevista una sezione, cosiddetta "fuori quota", pari al 5% della dotazione finanziaria del FESR, che la Commissione poteva impiegare per il finanziamento di azioni specifiche decise in via autonoma.

La ricerca di nuovi criteri, tali da rendere più efficienti i meccanismi di finanziamento, condusse nel 1984 alla seconda revisione del FESR, grazie alla quale venne sostituito il sistema "fuori quota" con il sistema delle "forcelle": i finanziamenti a favore di ogni stato venivano aumentati fino ad un certo limite massimo nella misura in cui si seguivano le priorità e i criteri stabiliti dalla Commissione. Si trattava quindi di un secondo passo verso la completa definizione dei criteri di assegnazione dei fondi su base comunitaria, e non più su base nazionale.

Per favorire il processo di ampliamento della CEE a Spagna e Portogallo si crearono, tramite il regolamento CEE 2088/85, i cosiddetti Programmi Integrati Mediterranei (PIM), rivolti al miglioramento delle infrastrutture socioeconomiche delle regioni mediterranee. Al finanziamento dei PIM erano chiamati a concorrere tutti e tre i Fondi Strutturali comunitari (FESR, FSE, FEAOG - Sezione Orientamento).

La vera e propria riforma dei Fondi strutturali, che avvenne nel 1988, fu possibile solo grazie alla "dichiarazione politica" esplicitata nell'Atto Unico Europeo del 1986, fortemente supportato dalla Commissione Delors: le disparità regionali vengono definite un elemento di freno per la realizzazione del Mercato unico europeo, e quindi per l'approfondimento dell'integrazione economica stessa. Per favorire quest'ultima occorreva quindi intensificare gli sforzi finanziari destinati alla coesione economica e sociale, e furono pertanto aumentati in modo significativo i fondi della politica di coesione.

4 L'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE DI COESIONE: LA RIFORMA DEL 1988 E IL PERIODO 1989-1993

La riforma del 1988 aumenta la dotazione finanziaria e inserisce nuove modalità di indirizzo dei fondi pubblici destinati allo sviluppo regionale.

Per raggiungere l'obiettivo finale della coesione economica e sociale, il regolamento

CEE 2052/88 definisce 5 obiettivi intermedi e prioritari da raggiungere con azioni di intervento definite all'interno di ogni obiettivo:

- obiettivo 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo;
- obiettivo 2: riconvertire le regioni o le aree infraregionali, come i bacini di occupazione o le comunità urbane gravemente colpite dal declino industriale;
- obiettivo 3: combattere la disoccupazione di lunga durata;
- obiettivo 4: facilitare l'inserimento professionale dei giovani;
- obiettivo 5: accelerare l'adeguamento delle strutture agrarie (obiettivo 5a) e promuovere lo sviluppo delle zone rurali (obiettivo 5b)

Come indicato nella tabella 2, gli obiettivi introdotti dalla riforma del 1988 si distinguono tra verticali (o regionali, territoriali), che si attuano in determinate aree della Comunità e che assorbono circa l'85% del totale dei finanziamenti (obiettivi 1, 2 e 5b), e orizzontali (o comunitari), che interessano invece tutto il territorio dell'Unione (obiettivi 3, 4, 5a).

Le regioni dell'obiettivo 1 sono quelle che hanno un livello di PIL per abitante inferiore al 75% della media comunitaria. Si tratta di Grecia, Portogallo, Irlanda del Nord, una vasta parte della Spagna, il Mezzogiorno d'Italia, la Corsica e i Territori d'oltremare nel caso della Francia. In favore di tali regioni, che rappresentavano il 20% della popolazione CEE, il FESR destinava l'80% delle sue risorse. Come si vedrà, tali obiettivi verranno modificati all'inizio di ogni nuovo periodo di programmazione: nel 1994, nel 2000 e nel 2007.

Obiettivi Prioritari	Strumenti Finanziari	Criteri socioeconomici di ammissibilità	Riferimento temporale dei criteri
Ob. 1: sviluppo regioni in ritardo	FESR, FSE, FEOGA-Or., BEI, CECA	PIL pro capite < al 75% della media comunitaria	Ultimi 3 anni
Ob.2: riconversione delle zone industriali in declino	FESR, FSE, BEI, CECA	Tasso medio di disoccupazione > della media comunitaria	Ultimi 3 Anni
		Tasso di occupazione nell'industria > della media comunitaria	Qualsiasi anno dal 1975
		Livello di occupazione nell'industria in regresso	Rispetto anno di riferimento
		Tasso di disoccupazione > al 50% della media Comunitaria	-
		Livello occupazione nell'industria in notevole regresso	-
		Livello di occupazione nei settori industriali determinanti per lo sviluppo economico della zona in notevole regresso	Ultimi tre anni
		Tasso di Occupazione nel settore agricolo elevato	-
Ob. 5b: sviluppo zone rurali	FESR, FSE, FEOGA-Or., BEI	Valore aggiunto per unità di lavoro agricolo basso	-
		PIL pro capite basso	-
		Altri criteri ³	-
Ob. 3: lotta contro la disoccupazione di lunga durata	FSE	Disoccupati da oltre 12 mesi, anni >25	Ultimi 12 mesi
Ob.4: inserimento Professionale dei Giovani	FSE	Giovani in cerca di impiego, anni ≤ 25	-
Ob 5a: adeguamento Strutture agrarie	FEAOG-Or.		-
Ob 5b: garanzia strutture agrarie	FEAOG-Gar.		-

Fonte: FLORIO M. – ROBOTTI L. (a cura di), *Valutazione della spesa regionale e riforma dei Fondi strutturali Cee*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 40-41

Tab .3 L'azione strutturale comunitaria nella riforma del 1988

La riforma del 1988, resa possibile dall'Atto Unico europeo che introduce il concetto di politica di coesione, consente una migliore gestione delle azioni strutturali. Infatti, la riforma raddoppia, in termini reali, gli stanziamenti per i tre Fondi strutturali tra il 1987 e il 1993, assicurando così un maggiore impatto economico. Inoltre, si fissa un tetto massimo dell'aiuto concesso tramite i Fondi strutturali, pari al 75% del costo

complessivo per le regioni obiettivo 1 e al 50% per le altre regioni, e si stabilisce un periodo di programmazione di cinque anni, dal 1989 al 1993⁴.

Al termine del periodo di programmazione 1989-1993 si attua una nuova riforma che definisce meglio i principi ispiratori delle politiche di coesione, gli obiettivi intermedi da raggiungere, gli strumenti finanziari utilizzati, come si vedrà in dettaglio nei prossimi paragrafi.

5 I PRINCIPI GENERALI DELLE POLITICHE DI COESIONE

La Commissione indica che l'azione dei Fondi strutturali è basata su quattro principi generali:

- la concentrazione;
- la partnership;
- l'addizionalità;
- la programmazione.

Tali principi diventano la base per la valutazione dell'azione strutturale comunitaria e vengono inseriti, dal Trattato sull'UE del 1992, all'interno del più generale principio di sussidiarietà⁵.

Per quanto riguarda il principio della concentrazione, merita ricordare che poiché i Fondi strutturali sono caratterizzati da un ammontare limitato di risorse, è necessario che gli interventi da essi derivati vengano concentrati nelle aree più povere del territorio europeo, evitando i (poco efficaci) trasferimenti "a pioggia" su tutto il territorio dell'Unione.

Il principio della partnership implica una stretta concertazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato, le autorità e gli organismi locali, che devono agire come partner che perseguono un obiettivo comune. La partnership si presenta quindi come uno strumento volto sostanzialmente ad assicurare il coinvolgimento nell'azione comunitaria di tutti gli operatori interessati, così da garantire unitarietà e coerenza agli interventi e massimizzare l'impatto socioeconomico, con la conseguenza di ottenere una maggiore incisività dell'azione comunitaria.

Il principio dell'addizionalità è volto ad evitare che le risorse dei Fondi strutturali vengano semplicemente a sostituirsi agli aiuti nazionali: esso impone una compartecipazione finanziaria dei fondi nazionali o regionali.

Il quarto principio generale indicato dalla Commissione è quello della programmazione, ed è volto alla definizione degli obiettivi da raggiungere, alla fissazione dei criteri economici per gli interventi da attuare, alla predisposizione di strumenti di monitoraggio e di valutazione dei progetti, alla previsione di eventuali azioni correttive. Il principio di programmazione si configura quale garanzia della rispondenza tra gli obiettivi perseguiti e gli strumenti utilizzati, in un processo di continua integrazione e

⁴ Ad eccezione dell'obiettivo 2, ove si prevede un periodo di programmazione di tre anni (1989 – 1991), seguito da un secondo periodo di due anni (1992 – 1993).

⁵ In questo ambito il principio di sussidiarietà - sancito dall'articolo 3B del Trattato di Maastricht - comporta che le decisioni relative agli interventi strutturali debbano essere adottate al livello più basso possibile (autorità locali o regionali), cioè il più vicino possibile ai cittadini, e che soltanto per validi motivi esse possono essere prese a livelli più alti (Comunità o Governo centrale).

affinamento delle azioni da intraprendere.

6 LA GESTIONE DEGLI INTERVENTI PER LA COESIONE

In tutti i casi di progetti provenienti da iniziative nazionali, il processo di decisione degli interventi si articola generalmente in tre fasi tra loro consequenziali: la pianificazione, la programmazione e l'attuazione. In queste fasi i momenti di sorveglianza, valutazione e controllo dovrebbero permettere di innescare un ciclo virtuoso di miglioramento dell'efficienza e di adeguamento alle mutate condizioni riscontrate nelle aree interessate, assicurando così una crescente efficacia degli interventi.

Con la pianificazione le autorità competenti (nazionali o regionali) definiscono le loro esigenze mediante piani pluriennali. La fase della pianificazione consiste nella rilevazione dei bisogni e delle risorse necessarie per soddisfarli.

La programmazione consiste nella definizione delle priorità e nella scelta degli strumenti necessari per rispettarle. Lo strumento principale della programmazione è costituito dai Quadri comunitari di sostegno (QCS), che vengono elaborati dalla Commissione europea, previa concertazione con lo Stato membro, le Regioni interessate e la BEI, sulla base dei Piani di Sviluppo proposti.

L'attuazione è la fase con la quale si implementa quanto contenuto nei QCS. Le autorità competenti nazionali o regionali elaborano un Programma operativo (PO), che indica in dettaglio i singoli progetti da finanziare, sui vari anni e la copertura finanziaria da parte dei diversi fondi strutturali, da parte dello Stato, della Regione, di eventuali partner privati (imprenditori, cooperative e così via). I Programmi operativi devono essere approvati dalla Commissione, prima di provvedere al pagamento delle risorse. I QCS possono essere attuati mediante altre forme di finanziamento, come le Sovvenzioni globali. In ogni caso la Commissione e gli Stati membri provvedono, di comune accordo, a sorvegliare e valutare la realizzazione dei QCS, apportandone eventualmente degli aggiustamenti in corso d'opera. I *Programmi operativi* (regionali e multiregionali) costituiscono lo strumento principale con il quale uno Stato membro, una regione o un organismo avanzano una domanda di contributo alla Commissione per realizzare uno o più obiettivi tra quelli prefissati nel relativo QCS. In pratica, se quest'ultimo stabilisce le mete da raggiungere, il PO indica la via da seguire.

Oltre alle tre fasi viste precedentemente, quelle della pianificazione, programmazione ed attuazione, vi sono anche le attività di valutazione degli interventi, le attività di sorveglianza sui progetti finanziati e quelle di controllo sulle opere eseguite.

Valutazione ex-ante, sorveglianza in itinere e valutazione ex-post

Conformemente ai principi stabiliti dal Consiglio europeo di Edimburgo del dicembre 1992, l'intervento dei Fondi strutturali viene effettuato se dalla valutazione ex ante emergono vantaggi socioeconomici a medio termine in funzione delle risorse messe a disposizione.

Tutti i documenti di programmazione approvati dalla Commissione contengono disposizioni comuni che definiscono con precisione il metodo da applicare per la valutazione ex-ante, per la sorveglianza in itinere e per la valutazione ex-post nel corso della loro attuazione. I concetti di sorveglianza e valutazione soddisfano due esigenze

differenti.

Con la *sorveglianza*, che viene essenzialmente attuata *in itinere*, gli attori del processo verificano il grado di efficienza dell'azione comunitaria in termini di corretto impiego delle risorse comunitarie. Essa viene attuata per mezzo di relazioni elaborate secondo procedure adottate di comune accordo, di controlli per sondaggio e di Comitati costituiti a tal fine.

Nel periodo di utilizzazione dei Fondi, viene istituito un Comitato di sorveglianza per ogni Quadro comunitario di sostegno (QCS), per ogni Documento unico di programmazione (DOCUP) e per ogni Programma operativo (PO) o Programma di iniziativa comunitaria (PIC). Tali Comitati, composti da responsabili regionali e da rappresentanti della Commissione, si riuniscono generalmente due volte l'anno per esaminare l'avanzamento del programma. All'occorrenza i Comitati di sorveglianza possono modificare le modalità del contributo finanziario della Comunità senza modificare l'importo totale del contributo comunitario e nel rispetto dei limiti armonizzati di ciascun obiettivo. Le modifiche vengono immediatamente notificate alla Commissione e allo Stato membro e sono applicabili dal momento della conferma della Commissione e dello Stato membro, che deve avvenire entro venti giorni dalla notifica. Inoltre, la Commissione può decidere, dietro parere del Comitato di sorveglianza e su domanda dello Stato membro interessato, di modificare opportunamente un intervento cofinanziato con i Fondi strutturali, o anche di trasferire una parte del finanziamento comunitario da un programma all'altro.

La sorveglianza è assicurata per mezzo di indicatori fisici e finanziari che vengono definiti dalla Commissione e che devono permettere di accertare lo stato di avanzamento dell'operazione rispetto agli obiettivi da raggiungere nonché l'andamento della gestione e gli eventuali problemi connessi.

Con la *valutazione*, invece, si accerta il grado di efficacia dell'azione comunitaria attraverso il confronto degli obiettivi con i risultati conseguiti. La verifica dell'efficacia viene attuata in via preventiva (*ex-ante*) e successivamente al suo completamento (*ex-post*).

Il controllo finanziario è finalizzato alla verifica della corretta applicazione delle norme sull'impegno e sul pagamento delle risorse comunitarie, alla prevenzione e alla sanzione delle irregolarità, al recupero dei fondi persi a causa di un abuso o di una negligenza.

7 GLI STRUMENTI FINANZIARI DELLE POLITICHE DI COESIONE

Gli strumenti delle politiche di coesione si possono dividere in tre grandi tipologie:

- Fondi strutturali;
- intervento della Banca europea per gli investimenti (BEI)
- altri strumenti finanziari di livello minore, di cui il più importante è il Fondo di coesione.

Nella prima voce vengono compresi i quattro Fondi strutturali (FESR, FSE, FEAOG – Sezione Orientamento e lo SFOP). Di tali fondi si esaminano qui di seguito solo i primi due, in quanto FEAOG e SFOP guardano direttamente la Politica agricola comune.

7.1 I Fondi strutturali

Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)

Il FESR, grazie a quanto stabilito dall'Atto Unico Europeo del 1986 e dal Trattato di Maastricht del 1992, rappresenta il principale strumento comunitario di correzione degli squilibri regionali.

Il FESR è gestito dalla Commissione europea tramite la direzione generale per le Politiche regionali e di coesione. La Commissione è tenuta a fornire una relazione triennale sull'evoluzione socioeconomica delle regioni della Comunità, dove emergono gli effetti macroeconomici dell'azione comunitaria a livello regionale e gli orientamenti per la programmazione degli interventi del fondo (EU Commission, 1999). Tali orientamenti sono successivamente comunicati al Parlamento e al Consiglio.

Il FESR ha come obiettivo il sostegno di iniziative mirate:

- allo sviluppo di investimenti produttivi che permettano di creare o di mantenere posti di lavoro durevoli;
- alla creazione e all'ammodernamento di infrastrutture che contribuiscano allo sviluppo regionale, soprattutto nel campo della ricerca/innovazione tecnologica e della tutela ambientale.

Nel periodo di programmazione 1994 – 99, le risorse del FESR sono aumentate a 80,5 miliardi di ECU, rispetto ai 35,4 miliardi del periodo precedente (1989 – 1993). I paesi che sono i maggiori beneficiari sono la Spagna (24,1%), l'Italia (15,2%), la Grecia e il Portogallo (entrambi con il 12,4%), a cui si è aggiunta la Germania (12,2%), dopo l'unificazione avvenuta nel 1989. Il FESR opera soprattutto per l'adeguamento delle regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo 1), finalità che assorbe il 79% delle sue risorse, e in misura molto minore per l'obiettivo 2 (17%) e l'obiettivo 5b (4%).

Il Fondo Sociale Europeo (FSE)

Il FSE è il principale strumento dell'UE destinato a promuovere l'occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nonché a facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali attraverso la formazione professionale.

Il FSE, già previsto nel Trattato di Roma, ha subito successivi ampliamenti di intervento; per esempio, a partire dalla riforma del 1988 comprende anche le azioni mirate a combattere la disoccupazione di lungo periodo e quella giovanile; dalla riforma del 1993 anche azioni atte a sostenere i mutamenti industriali.

Questo fondo contribuisce al finanziamento della formazione professionale e delle misure a sostegno dell'occupazione, nonché al miglioramento dei sistemi d'istruzione. Inoltre, promuove il principio delle pari opportunità e la lotta contro l'esclusione sociale, e finanzia misure accessorie, quali lo sviluppo dei sistemi di certificazione, la formazione dei docenti e dei funzionari pubblici, l'assistenza tecnica e gli interventi innovativi.

Il FSE nel periodo 1994-1999 ha rappresentato circa il 30% degli interventi strutturali della Comunità, in linea con il 31% del periodo precedente; Spagna (col 20%) e Germania (poco meno del 16%) sono i Paesi che ne beneficiano maggiormente. La ripartizione dei finanziamenti FSE per obiettivo indica un prevalere dell'obiettivo 1, che assorbe il 53% delle risorse, seguito dall'obiettivo 3 (31%), dall'obiettivo 2 (8%) e dagli altri.

7.2 La Banca europea per gli investimenti

La Banca europea per gli investimenti (BEI) è un'istituzione comunitaria sancita dall'art.266 del Trattato. Essa può essere inserita a pieno titolo tra gli strumenti della politica regionale, giacché destina oltre i due terzi della sua attività creditizia alle aree soggette ai Fondi strutturali. Infatti, i prestiti erogati dalla BEI sono concessi per più della metà a regioni dell'Obiettivo 1, mentre alle aree degli Obiettivi 2 e 5b confluisce circa il 43% dei suoi finanziamenti. La BEI rappresenta, però, uno strumento finanziario di tipo diverso rispetto ai Fondi strutturali; infatti, mentre questi ultimi sono strumenti per l'assegnazione di sovvenzioni a fondo perduto, la BEI è finalizzata alla concessione di prestiti.

La BEI interviene in tutti i settori dell'economia, direttamente o in forma mediata, favorendo investimenti che siano oggettivamente in grado di realizzare aumenti della produttività economica. I suoi finanziamenti sono spesso integrativi rispetto a quelli dei Fondi strutturali, ma non è necessario che operino unicamente con riferimento alle zone ammissibili.

Gli obiettivi istituzionali della Banca, indicati nel suo statuto, sono:

- favorire lo sviluppo regionale;
- implementare i processi di riconversione industriale a livello regionale;
- rafforzare l'impegno nella politica energetica;
- contribuire alla realizzazione delle reti di trasporto in connessione con le politiche di sviluppo regionale;
- sostenere i finanziamenti alle strutture agricole, in connessione alle politiche regionali.

Per realizzare gli obiettivi istituzionali, la BEI offre soprattutto prestiti a medio-lungo termine che finanziano progetti in tutti i settori economici.

I prestiti della BEI vengono classificati in tre grandi categorie, a seconda della modalità di erogazione. Si hanno i *prestiti individuali diretti*, concessi al beneficiario finale, i *prestiti individuali indiretti*, concessi ad un intermediario che a sua volta, in nome della BEI, li girerà ai destinatari finali e i *prestiti globali*, sempre gestiti da intermediari autorizzati che li ripartiscono tra investimenti medio-piccoli.

7.3 Gli altri strumenti finanziari

Accanto ai Fondi strutturali e alla BEI esistono ulteriori strumenti finanziari che concorrono alla realizzazione della coesione economica e sociale. Il principale fra questi è il Fondo di coesione.

7.3.1 Il Fondo di coesione

Il Fondo di coesione è stato istituito con il regolamento CEE 1164/94, sulla base del Protocollo sulla coesione economica e sociale, allegato al Trattato di Maastricht.

La principale differenza tra il Fondo di coesione ed i Fondi strutturali riguarda il fatto che il primo non è destinato alle regioni meno favorite, ma agli Stati membri meno favoriti, quelli cioè il cui Prodotto Nazionale Lordo pro capite è inferiore al 90% della

media comunitaria. Oltre a tale condizione geografica di ammissibilità, vi è anche una condizione macroeconomica, in quanto gli Stati interessati devono attuare programmi per rispettare i criteri di convergenza del Trattato di Maastricht. Inoltre, il Fondo di coesione finanzia direttamente i progetti e non i programmi.

I paesi che beneficiano del fondo sono quattro: la Grecia, l'Irlanda, la Spagna e il Portogallo. Ad essi, per il periodo 1994–1999 sono stati destinati 14,5mld di ECU.

L'obiettivo prioritario del Fondo di coesione è di erogare contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti.

La tabella 14.4 indica la ripartizione del Fondo di coesione tra gli Stati beneficiari.

Impegni per il periodo 1994 – 99 (milioni di ECU a prezzi del 1994)

	<i>Milioni ECU</i>	<i>di Composizione e %</i>
Spagna	7950	55
Portogallo	2601	18
Grecia	2602	18
Irlanda	1301	9
Totale	14454	100

Fonte: Commissione europea (1997)

Tab.14.4 Ripartizione del Fondo di coesione nel periodo 1994–99

7.3.2 Altri strumenti finanziari minori

Oltre al Fondo di coesione, esistono ulteriori strumenti che la Commissione ricomprende nella voce “altri strumenti finanziari” e che devono essere gestiti in modo coordinato e coerente con i Fondi strutturali. Tra gli altri, si segnalano:

Fondo europeo per gli investimenti (FEI). Proposto al Consiglio europeo di Edimburgo nel dicembre 1992 e costituito ufficialmente il 14 giugno 1994 a Bruxelles, il FEI è un'istituzione finanziaria indipendente, il cui scopo è di concedere garanzie a lungo termine per sostenere la realizzazione di reti transeuropee e favorire l'accesso al credito delle PMI ubicate in aree assistite. Il FEI può garantire fino al 50% dei costi dei progetti. In realtà il FEI è uno strumento al servizio dello sviluppo economico generale dell'Unione, senza alcuna destinazione particolare a favore della coesione regionale.

Programmi di istruzione e formazione. Si tratta di attività dell'Unione nel settore dell'istruzione e della formazione, accanto agli interventi promossi dal FSE, che si strutturano principalmente nei programmi Socrate e Leonardo.

Contributo finanziario della Comunità o nel settore delle reti transeuropee. Si tratta di uno strumento istituito con il regolamento CEE 2236/95 che prevede il finanziamento di progetti di interesse comune nel settore delle reti transeuropee di infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia.

7.3.3 Le iniziative comunitarie

Ci sono anche progetti che non derivano dalle iniziative nazionali, ma da esperimenti e proposte di sviluppo locale elaborate direttamente dalla Commissione: si tratta delle "Iniziativa comunitarie".

Le Iniziative comunitarie sono state istituite per creare uno strumento di sperimentazione di nuove soluzioni da confrontare su più realtà nazionali.

L'iniziativa comunitaria e la transnazionalità degli interventi sono, dunque, i due elementi fondanti di tale strumento, al quale sono stati destinati in media una quota pari al 9% delle risorse dei singoli Fondi.

Sulla base dell'esperienza maturata nel periodo 1989-93 e della discussione avviata in seno alle istituzioni comunitarie, nel giugno del 1993 la Commissione pubblica il Libro verde *Futuro delle iniziative comunitarie nel quadro dei Fondi strutturali*, che amplia a tredici il numero delle iniziative comunitarie, che verranno poi ridotte a 3-5 nei periodi di programmazione successivi:

Interreg II: cooperazione transfrontaliera (settore A), reti energetiche (settore B), gestione delle acque (settore C);

Leader II: sviluppo rurale;

Regis II: aiuti alle regioni ultraperiferiche;

Occupazione, dotata di tre capitoli: Now, accesso delle donne ai posti di lavoro della carriera direttiva o che offrono brillanti prospettive per il futuro; Horizon, possibilità di occupazione per i portatori di handicap e gli altri gruppi svantaggiati; Youthstart, inserimento nel mercato del lavoro di giovani di meno di 20 anni o insufficientemente qualificati;

Adapt: adeguamento delle forze di lavoro ai mutamenti industriali;

Rechar II: riconversione delle zone carbonifere;

Resider II: riconversione dei bacini siderurgici;

Konver: diversificazione delle zone produttive dipendenti dal settore militare;

Retex: diversificazione delle zone dipendenti dal settore tessile o dell'abbigliamento;

Tessile & Abbigliamento in Portogallo: modernizzazione di questo settore in Portogallo;

PMI: miglioramento della competitività delle piccole e medie imprese;

Urban: risanamento dei quartieri in crisi delle città medie o grandi;

Pesca: diversificazione delle zone dipendenti dalla pesca.

Peace: supporto al processo di pace e riconciliazione nell'Irlanda del Nord.

Occupazione: inserimento delle persone che rischiano l'esclusione dalla società e lotta contro il razzismo e la xenofobia.

8 L'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE DI COESIONE: IL PERIODO 1994-1999

La riforma del 1993 pur mantenendo inalterati gli obiettivi generali dell'azione comunitaria, e cioè il rafforzamento della coesione economica e sociale e la correzione dei principali squilibri regionali, ha modificato gli obiettivi prioritari 3, 4 e 5 (solo gli obiettivi 1 e 2 non variano dal 1988 al 1993).

Per esempio, le funzioni attribuite nel 1988 agli obiettivi 3 e 4 vengono ora accorpate nell'obiettivo 3, che presta maggiore attenzione al fenomeno dell'emarginazione sociale. Il nuovo obiettivo 4 si occupa dell'adeguamento delle capacità dei lavoratori ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione, mentre nell'obiettivo 5a è stato inserito il programma degli aiuti destinati alla pesca.

A seguito dell'adesione all'UE di Svezia e Finlandia nel 1995, ai tradizionali cinque obiettivi se ne aggiunge un sesto, relativo ai territori scarsamente popolati (come, per l'appunto, quelli della zona scandinava).

La figura 4 mostra le regioni incluse negli obiettivi 1, 2, 5b e 6, mentre la tabella 14.3 ripartisce i fondi strutturali in funzione degli obiettivi perseguiti. Di ciascun obiettivo si forniscono, nel prosieguo del capitolo, le principali caratteristiche.

<i>Obiettivi</i>	<i>Fondi strutturali</i>
Ob. 1: sviluppo regioni in ritardo	FESR, FSE, FEAOG-Or., SFOP
Ob. 2: riconversione delle zone industriali in declino	FESR, FSE
Ob. 3: lotta contro la disoccupazione di lungo periodo; inserimento professionale dei giovani e integrazione delle persone minacciate d'esclusione dal mercato del lavoro	FSE
Ob. 4: adattamento ai mutamenti industriali e all'evoluzione del sistema di produzione	FSE
Ob. 5a: sviluppo zone rurali	FEAOG-Or., SFOP
Ob. 5b: adeguamento strutture agrarie	FEAOG-Or., FSE, FESR
Ob. 6: interventi nelle aree a bassa densità abitativa	FESR, FSE, FEAOG-Or.
<i>Fonte: Regolamento CEE 2081/93</i>	

Tab.14.4 Ripartizione dei Fondi strutturali per obiettivo prioritario

Vediamo le caratteristiche dei singoli obiettivi:

- Sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo 1)

Il regolamento quadro 2052/88 indica che le regioni interessate dalla realizzazione dell'obiettivo 1 devono possedere un PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria. A sostegno delle azioni previste dall'obiettivo 1 sono stati destinati, per il periodo 1994-1999, circa 84 miliardi di ecu, pari al 68% delle risorse dei Fondi strutturali.

- Riconversione delle regioni o delle parti di regioni colpite gravemente dal declino industriale (obiettivo 2)

Sono considerate regioni o parti di regioni gravemente colpite dal declino industriale, e quindi conformi all'obiettivo 2, le aree nelle quali si riscontrino le seguenti tre circostanze: i) il tasso di occupazione nel settore industriale deve essere uguale o superiore alla media comunitaria, per qualsiasi anno di riferimento a decorrere dal 1975; ii) un tasso medio di disoccupazione superiore alla media comunitaria negli ultimi tre anni; iii) un regresso del livello occupazionale nel settore industriale rispetto al 1975.

-Lotta contro la disoccupazione di lunga durata, inserimento professionale dei giovani e integrazione delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro (obiettivo 3)

Una considerevole quota delle risorse del FSE è destinata ad azioni volte a favorire l'inserimento professionale dei giovani (meno di 25 anni), delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro e di quelle disoccupate da più di 12 mesi. Queste risorse non hanno una preventiva destinazione territoriale, infatti ogni Stato membro può presentare un piano di sviluppo relativo all'interesse del suo territorio.

- Adattamento dei lavoratori e delle lavoratrici ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione (obiettivo 4)

Con la riforma del 1993, l'obiettivo 4 promuove l'occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori e facilita l'adeguamento dei sistemi di produzione attraverso la formazione e la riqualificazione professionale. Come per l'obiettivo 3, anche le azioni comprese nell'obiettivo 4 riguardano tutto il territorio della Comunità.

-Adeguamento delle strutture agrarie e ammodernamento della pesca (obiettivo 5a)

Questo obiettivo è volto ad accelerare l'adeguamento delle strutture agrarie, nell'ambito della riforma della politica agricola comune, e comprende anche gli aiuti alla modernizzazione delle strutture della pesca⁶.

-Sviluppo e adeguamento strutturale delle zone rurali (obiettivo 5b)

Sono ritenute zone rurali meritevoli di sviluppo le aree non interessate dall'obiettivo 1 e caratterizzate da uno scarso livello di sviluppo socioeconomico e soddisfacenti almeno due dei tre seguenti criteri:

- i) elevata quota di occupazione agricola sull'occupazione totale;
- ii) basso livello di reddito agricolo;
- iii) scarsa densità di popolazione e/o tendenza a consistente spopolamento.

-Interventi nelle aree a bassa densità abitativa (obiettivo 6)

Per favorire il processo di allargamento della Comunità alla Svezia e alla Finlandia, avvenuto nel gennaio 1995, è stato introdotto l'obiettivo 6. Infatti, tale allargamento aveva posto un chiaro problema di coesione economica e sociale: molte delle aree di questi due nuovi stati membri, pur essendo in ritardo di sviluppo, non presentavano i requisiti per essere comprese nell'obiettivo 1.

L'obiettivo 6 può essere applicato a regioni aventi una densità di popolazione pari o inferiore a 8 abitanti per chilometro quadrato. Le priorità dell'intervento dei Fondi strutturali a titolo dell'obiettivo 6 sono lo sviluppo economico e la competitività delle aziende, lo sviluppo delle risorse umane, lo sviluppo agricolo, forestale e della pesca nonché la tutela dell'ambiente.

9 L'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE DI COESIONE: IL PERIODO 2000-2006

Il Trattato di Amsterdam, da una parte, conferma il ruolo preminente della coesione e

⁶ Si veda il capitolo 11 sulla Politica agricola comune.

degli strumenti utilizzati per raggiungerla, dall'altra, auspica una riforma dei Fondi strutturali in funzione del processo di allargamento ad Est dell'UE. Le proposte di riforma sono state inserite nel documento della Commissione *Agenda 2000*, nel quale si descrivono in modo circostanziato le prospettive finanziarie delle politiche economiche della Comunità, per il periodo programmatorio 2000 – 2006.

Per favorire la coesione economica e sociale, Agenda 2000 propone di realizzare una maggior concentrazione degli interventi dei Fondi, di attuare un sostegno strutturale agli stati oggetto del futuro allargamento e di garantire un miglior rapporto costi/benefici. Tali orientamenti trovano espressione anche nella proposta di nuovi Regolamenti per la riforma dei Fondi strutturali.

In base agli accordi del Consiglio Europeo di Berlino del marzo 1999, i Fondi strutturali e il Fondo di coesione per il periodo 2000–2006 dispongono complessivamente di circa 213 miliardi di ECU, 195 per i Fondi strutturali e 18 per il Fondo di coesione (vedi tabella 5). Per singolo anno, invece, l'incidenza degli stanziamenti destinati alle azioni strutturali dovrebbe aumentare dal 36,9% del 1999 a quasi il 37,4% nel 2006.

<i>Anno</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Milioni di Euro	2615	2615	2615	2615	2515	2515	1510

Fonte: Cee (1999)

Tab. 5 Stanziamenti per il fondo di coesione (milioni di Euro 1999)

Per accrescere l'efficienza e la visibilità della politica regionale, la Commissione si propone di realizzare una "maggiore concentrazione" dei Fondi strutturali. Questa concentrazione assume tre valenze differenti.

Si tratta, innanzitutto, di una *concentrazione tematica* su campi d'intervento prioritari che favoriscono un'impostazione integrata dello sviluppo, evitando la polverizzazione delle azioni, sia per quanto riguarda le esigenze regionali e nazionali che le priorità comunitarie.

Vi è poi una *concentrazione geografica*: la quota di popolazione dei 15 Stati membri che potrà beneficiare degli obiettivi 1 e 2 dovrà scendere dal 51% ad un livello compreso tra il 35% e il 40%.

Infine, vi è una *concentrazione finanziaria*, che si basa sul presupposto che, benché siano stati compiuti reali progressi per il recupero delle regioni in ritardo di sviluppo, è ancora indispensabile un impegno notevole, soprattutto per quanto riguarda la dotazione di infrastrutture e la riduzione della disoccupazione, che talvolta supera ancora del 60% la media comunitaria. La Commissione, allora, propone di concentrare in queste regioni, comprese quelle beneficiarie delle misure transitorie di sostegno, i due terzi circa degli stanziamenti dei Fondi strutturali, vale a dire una percentuale simile alla media del periodo 1994-1998. All'interno, poi, della dotazione decisa dalla Commissione per ciascun obiettivo prioritario, una ripartizione indicativa per Stato membro, fondata esclusivamente su criteri oggettivi, consentirà di concentrare i finanziamenti sulle regioni maggiormente in difficoltà, comprese le regioni ultraperiferiche e quelle beneficiarie delle misure transitorie di sostegno. I criteri saranno analoghi a quelli applicati nel periodo di programmazione 1994-1998: popolazione ammissibile, prosperità nazionale, prosperità regionale, gravità relativa dei problemi strutturali, in particolare a livello di disoccupazione.

Per realizzare questa "maggiore concentrazione" la Comunità ha progettato di ridurre

gli attuali sette obiettivi prioritari a tre, due regionali ed uno orizzontale relativo alle risorse umane, di ridurre il numero delle Iniziative comunitarie e di riconfermare il ruolo del Fondo di coesione.

Per quanto riguarda i nuovi obiettivi, l'obiettivo 1 rimane il recupero delle regioni in ritardo di sviluppo, ossia quelle con PIL pro-capite inferiore al 75% della media comunitaria. A tali regioni dovrebbe essere attribuito lo stesso ordine di priorità attuale, in quanto devono affrontare i problemi più gravi dal punto di vista del potenziale economico, del reddito, dell'occupazione, delle infrastrutture e della qualificazione dei lavoratori. Il Consiglio europeo di Berlino del 1999 ha stabilito che 135,9 miliardi di ECU, cioè il 69,7% dei Fondi strutturali, sia destinato alle regioni obiettivo 1, il che equivale alla percentuale media del periodo di programmazione 1994-1999.

Per le regioni attualmente ammissibili all'obiettivo 1, ma che hanno un PIL superiore al limite del 75%, si prevede un'estinzione progressiva degli interventi. Le regioni ultraperiferiche, in cui si concentra tutta una serie di problemi strutturali, invece, vedono riconosciuta la loro particolare situazione in un nuovo articolo e in un protocollo del Trattato e vengono assimilate alle regioni dell'obiettivo 1. Quanto alle regioni settentrionali a bassissima densità di popolazione, attualmente coperte dall'obiettivo 6, ma escluse dall'obiettivo 1, esse formano oggetto di un regime particolare.

L'obiettivo 2 dell'attuale fase di programmazione concerne la riconversione economica e sociale delle regioni ed aree industriali aventi problemi strutturali. Agenda 2000 prevede una concentrazione dell'intervento nelle zone con i maggiori problemi di declino industriale e di arretratezza del sistema agricolo. Il Consiglio europeo di Berlino del 1999 ha stabilito che l'11,5% dei Fondi strutturali, cioè 22,5 miliardi di ECU, debba andare all'obiettivo 2, che può coprire al massimo il 18% della popolazione UE (10% per le aree industriali, 5% per le rurali, 2% per le urbane, 1% per quelle che dipendono dalla pesca).

L'elenco delle zone in maggiore difficoltà a livello comunitario viene definito dalla Commissione e rimane valido sette anni, come quello relativo all'obiettivo 1. L'esperienza dei primi due periodi di programmazione ha dimostrato che gli Stati membri non desiderano modificare le zone sovvenzionabili nel corso del periodo di programmazione. Tuttavia, al fine di poter affrontare situazioni di emergenza in una regione, si propone di mantenere la possibilità di modificare l'elenco nel 2003, su proposta dello Stato membro, ed entro i limiti della dotazione iniziale.

Infine, per non compromettere il processo di riconversione attuato con il contributo dei Fondi strutturali, le zone precedentemente comprese negli obiettivi 2 e 5b, che non rispondono più ai criteri del nuovo obiettivo 2, beneficiano di un contributo decrescente per un periodo transitorio (phasing-out).

Il nuovo obiettivo 3 è di tipo orizzontale, in quanto attiene a tutto il territorio dell'UE. Esso è cofinanziato dal FSE e riguarda l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione. All'obiettivo 3, il Consiglio europeo di Berlino del 1999 ha riservato 24,05 miliardi di ECU, cioè il 12% dei Fondi strutturali.

In tale contesto è indispensabile garantire un'impostazione integrata attraverso ciascuno dei tre obiettivi dei Fondi strutturali, mediante un maggiore coordinamento degli interventi dei vari Fondi. Lo sviluppo delle risorse umane ha un ruolo fondamentale nella strategia europea e in quelle nazionali, che si fondano in particolare sui quadri di riferimento elaborati nell'ambito della partnership per l'obiettivo 3 e si applicano quindi

agli interventi nell'ambito degli obiettivi 1 e 2. Il suo punto di partenza è costituito dal nuovo titolo sull'occupazione del trattato di Amsterdam, dalla strategia europea per l'occupazione elaborata sin dal Consiglio europeo di Essen e dalla nuova procedura di elaborazione di piani d'azione nazionali per l'occupazione dettata dalle disposizioni del nuovo titolo.

Per l'attuazione dell'obiettivo 3 è prevista una flessibilità tale da tenere conto dell'ampia gamma di politiche, prassi ed esigenze in materia di occupazione esistenti nei vari Stati membri. Anche in considerazione della validità settennale dei nuovi regolamenti, la definizione delle misure sovvenzionabili è relativamente ampia, onde favorire l'interconnessione efficace tra gli interventi e i piani d'azione nazionali per l'occupazione e garantire modalità di finanziamento adeguate alle priorità e alle politiche nazionali e regionali di ciascuno Stato membro.

Agenda 2000 propone anche di ridurre il numero delle Iniziative comunitarie, al fine di ridurre l'elevato numero di programmi (ben 400) da esse generati.

La Commissione, pur sottolineando l'interesse comunitario e il carattere innovativo di tali Iniziative, propone di limitarle a tre settori, in cui la valenza comunitaria appare più marcata:

- la cooperazione transfrontaliera, transregionale ed interregionale, intesa a promuovere un assetto armonioso ed equilibrato del territorio (iniziativa Interreg);
- lo sviluppo rurale (iniziativa Leader);
- le risorse umane in un contesto di pari opportunità (iniziativa Equal).

Quanto alle altre Iniziative comunitarie, esse vengono inglobate nei programmi dei diversi obiettivi prioritari. Seguendo questa logica, la quota di risorse dei Fondi strutturali assegnata alle Iniziative comunitarie è stata ridotta al 5%; inoltre, almeno il 50% di tali stanziamenti viene assegnato a Interreg.

A fini di semplificazione, ciascuna Iniziativa è finanziata da un unico Fondo strutturale il cui campo d'intervento può estendersi a quello degli altri Fondi, nella misura necessaria alla realizzazione delle azioni.

Infine, la Commissione continua a farsi promotrice di Azioni innovatrici che devono essere attuate, sotto forma di studi, progetti pilota o scambi di esperienze, tenendo maggiormente conto delle esigenze di semplicità, trasparenza e conformità ai principi di una corretta gestione finanziaria. Alle Azioni innovatrici viene destinato lo 0,7% delle risorse e all'assistenza tecnica lo 0,3%.

Il Fondo di coesione viene mantenuto nella sua forma attuale. Gli Stati membri il cui Prodotto Nazionale Lordo pro capite è inferiore al 90% della media comunitaria e che hanno aderito alla terza fase dell'UEM possono continuare a beneficiare dei contributi del Fondo, la cui vocazione nazionale consente di proseguire il sostegno comunitario sulla totalità del territorio degli Stati membri meno prosperi, tenendo tuttavia conto delle condizioni macroeconomiche.

Il Fondo di coesione continua a finanziare le reti di trasporto transeuropee e la realizzazione di progetti di carattere ambientale.

Per il periodo 2000-2006, la dotazione complessiva del Fondo di coesione per gli attuali Stati membri, stabilita al Consiglio europeo di Berlino del 1999, è di circa 18 miliardi di ECU.

Agenda 2000 sottolinea l'importanza che gli strumenti strutturali dell'Unione vengano modificati al fine di accrescerne l'efficienza, attraverso un'opera di semplificazione, di

valutazione e di controllo.

Un primo passo effettuato nella direzione della semplificazione consiste nella già menzionata riduzione del numero degli obiettivi e delle Iniziative comunitarie. Un secondo passo è rappresentato dall'attuazione in ciascuna regione di un unico Programma integrato dei Fondi strutturali, contenente gli interventi integrati promossi attraverso l'insieme dei Fondi strutturali sia nell'ambito dell'obiettivo 1 che dell'obiettivo 2. Più precisamente, la Commissione propone che gli obiettivi 2 e 3 vengano sempre attuati sotto forma di DOCUP con l'intervento di tutti i Fondi, compresi FEAOG e SFOP per l'obiettivo 2, mentre per l'obiettivo 1 si continuerà a ricorrere di norma ai QCS vista l'entità degli stanziamenti in questione e la possibilità offerta dai QCS di attuare programmi pluriregionali per una tematica o un settore particolare, compreso lo sviluppo delle risorse umane.

La semplificazione del sistema di attuazione delle politiche strutturali, inoltre, presuppone una netta ripartizione dei compiti e delle responsabilità, nell'ambito di un partenariato ampliato ed approfondito. Tale ripartizione dovrebbe articolarsi nel modo seguente:

- a livello comunitario vengono decisi gli obiettivi strategici quantificati, gli assi prioritari e la relativa dotazione, la descrizione delle misure e le necessarie garanzie relative alle modalità d'attuazione;
- la programmazione dettagliata è di esclusiva competenza degli Stati membri che ripartiscono gli stanziamenti tra le misure operative, quantificano gli obiettivi specifici e definiscono i beneficiari finali e i criteri di selezione (ogni Stato designa a tal fine un'autorità di gestione);
- per garantire un controllo rigoroso e un'attenta verifica dei risultati, la Commissione si accerta che gli Stati membri dispongano di adeguati sistemi di gestione, di valutazione e controllo.

Per garantire e premiare l'efficienza degli interventi si è previsto di accantonare una riserva del 10% del totale dei Fondi, da attribuirsi alla metà del periodo di programmazione, unicamente alle regioni che hanno dato prova di maggiore efficienza, sulla base di risultati verificabili. Inoltre, l'effetto catalizzatore delle risorse strutturali dovrebbe essere potenziato facendo più spesso ricorso ad altre forme d'intervento (abbuoni d'interessi, fidi, partecipazione al capitale di rischio, obbligazioni). A questo scopo si richiede una più intensa cooperazione tra la BEI, il FEI e i Fondi strutturali.

Infine, Agenda 2000 prende anche in considerazione l'impatto che l'allargamento dell'UE ai paesi dell'Est avrà sulla politica di coesione.

Infatti, con tale allargamento il divario tra regioni sviluppate e regioni in ritardo di sviluppo si amplia, come avvenne con l'ingresso dell'Irlanda nel 1973, della Grecia nel 1981, della Spagna e del Portogallo nel 1986, della Finlandia e della Svezia nel 1995.

Con l'ampliamento ad Est, tutti i nuovi Stati aderenti dovrebbero beneficiare, in linea di massima, del sostegno dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione.

Agenda 2000 indica che varie condizioni devono essere soddisfatte affinché sia garantita l'efficace realizzazione delle politiche di coesione. I paesi candidati hanno bisogno di tempo per adeguarsi al funzionamento dei Fondi strutturali. È quindi necessario migliorare la strategia di preadesione, con l'introduzione di uno *Strumento strutturale di preadesione* (ISPA) a partire dal 2000. Dopo l'adesione, i programmi dei Fondi strutturali e i progetti del Fondo di coesione sostituiranno l'ISPA, tenendo conto della capacità di assorbimento dei singoli paesi.

Il Consiglio europeo di Berlino del 1999 ha stabilito di destinare circa 22 miliardi di ECU per preparare l'adesione dei nuovi paesi, suddividendoli tra i tre strumenti di preadesione previsti da Agenda 2000 (PHARE, Strumento agricolo e Strumento strutturale di preadesione). Alla fine del periodo 2000 – 2006, i trasferimenti destinati all'allargamento rappresentano globalmente il 30% circa del totale delle risorse dei Fondi strutturali dell'UE.

Merita ricordare che il programma PHARE è stato lanciato nel 1989 in seguito al crollo dei regimi comunisti nell'Europa centrale ed orientale ed è destinato ad assistere questi ultimi nella ricostituzione delle loro economie. All'origine, era destinato soltanto alla Polonia e all'Ungheria ma, successivamente, è stato esteso a tredici paesi dell'Europa centrale ed orientale (Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Estonia, ARYM, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Repubblica ceca, Slovacchia e Slovenia). Parallelamente, PHARE costituisce il principale strumento finanziario della strategia di preadesione per i dieci Paesi dell'Europa Centrale e Orientale (PECO) candidati all'adesione. A partire dal 1994 le missioni del Programma sono state adeguate alle priorità ed ai bisogni di ciascun PECO. In tale contesto, obiettivi quali il sostegno alla privatizzazione, il finanziamento degli investimenti, le reti transeuropee, lo sviluppo istituzionale e la democrazia costituiscono le nuove priorità specifiche.

10 L'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE DI COESIONE: IL PERIODO 2007-2013

10.1 Key objectives

The European Fund for Regional Development (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund contribute to three objectives: Convergence, Regional Competitiveness and Employment, and European Territorial Cooperation in the following way:

Objectives, Structural Funds and instruments

2007-2013

Objectives	Structural Funds and instruments		
Convergence	ERDF	ESF	Cohesion Fund
Regional Competitiveness and Employment	ERDF	ESF	
European Territorial Cooperation	ERDF		

The rationale of the **Convergence objective** is to promote growth-enhancing conditions and factors leading to real convergence for the least-developed Member States and regions. In EU-27, this objective concerns 84 regions with a total population of 154

million, and per capita GDP at less than 75 % of the Community average, and – on a “phasing-out” basis – another 16 regions with a total of 16.4 million inhabitants and a GDP only slightly above the threshold, due to the statistical effect of the larger EU. On the whole, 17 Member States are involved within the Convergence objective.

The amount available under the Convergence objective is EUR 282.8 billion, representing 81.5 % of the total. It is split as follows: EUR 199.3 billion for the Convergence regions, while EUR 14 billion are reserved for the “phasing-out” regions, and EUR 69.5 billion for the Cohesion Fund, the latter applying to 15 Member States.

Outside the Convergence regions, the **Regional Competitiveness and Employment objective** aims at strengthening competitiveness and attractiveness, as well as employment, through a two-fold approach. First, development programmes will help regions to anticipate and promote economic change through innovation and the promotion of the knowledge society, entrepreneurship, the protection of the environment, and the improvement of their accessibility. Second, more and better jobs will be supported by adapting the workforce and by investing in human resources. In EU-27, a total of 168 regions will be eligible, representing 314 million inhabitants. Within these, 13 regions which are home to a total of 19 million inhabitants represent so-called “phasing-in” areas and are subject to special financial allocations due to their former status as “Objective 1” regions. The amount of EUR 55 billion – of which EUR 11.4 billion is for the “phasing-in” regions – represents just below 16% of the total allocation. Regions in 19 Member States are concerned with this objective.

The former Community initiatives Urban II and Equal are integrated into the Convergence and Regional Competitiveness and Employment objectives.

The **European Territorial Co-operation objective** will strengthen cross-border co-operation through joint local and regional initiatives, trans-national co-operation aiming at integrated territorial development, and interregional co-operation and exchange of experience. The population living in cross-border areas amounts to 181.7 million (37.5 % of the total EU population), whereas all EU regions and citizens are covered by one of the existing 13 transnational co-operation areas. EUR 8.7 billion (2.5 % of the total) available for this objective is split as follows: EUR 6.44 billion for cross-border, EUR 1.83 billion for transnational and EUR 445 million for inter-regional co-operation. This objective is based on the experience drawn from the former Community initiative - INTERREG.

10.2 Which regions are affected?

The whole European Union is covered by one or several objectives of the cohesion policy. To determine geographic eligibility, the Commission bases its decision on statistical data. Europe is divided into various groups of regions corresponding to the classification known by the acronym NUTS (common nomenclature of territorial units for statistics)

Phase-out assistance systems have been set up for regions which benefited from much financial assistance before the enlargement, in order to avoid drastic changes between two programming periods.

10.2.1 Cohesion Fund regions

Member States whose GNI (Gross National Income) is lower than 90% of the EU average can benefit from cohesion fund: that is all the regions of the following countries: Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Greece, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Portugal, Romania, Slovenia, and Slovakia.

A phasing-out system is granted to Member States which would have been eligible for the Cohesion Fund if the threshold had stayed at 90% of the GNI average of the EU at 15 and not at 25. This only concerns Spain.

10.2.2 Convergence objective regions

Regions at level 2 of the NUTS classification whose GDP (Gross Domestic Product) per inhabitant is less than 75% of the Community average are eligible for funding under the Convergence objective.

Bulgaria: the whole territory

Czech Republic: Střední Čechy, Jihozápad, Severozápad, Severovýchod, Jihovýchod, Střední Morava, Moravskoslezsko

Germany: Brandenburg-Nordost, Mecklenburg-Vorpommern, Chemnitz, Dresden, Dessau, Magdeburg, Thüringen

Estonia: the whole territory

Greece: Anatoliki Makedonia, Thraki, Thessalia, Ipeiros, Ionia Nisia, Dytiki Ellada, Peloponnisos, Voreio Aigaio, Kriti

Spain: Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia

France: Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion

Hungary: Közép-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl, Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld

Italy: Calabria, Campania, Puglia, Sicilia

Latvia: the whole territory

Lithuania: the whole territory

Malta: the whole island

Poland: the whole territory

Portugal: Norte, Centro, Alentejo, Região Autónoma dos Açores

Romania: the whole territory

Slovenia: the whole territory

Slovakia: Západné Slovensko, Stredné Slovensko, Východné Slovensko

United Kingdom: Cornwall and Isles of Scilly, West Wales and the Valleys

A phasing-out system is granted to those regions which would have been eligible for funding under the Convergence objective if the threshold of 75% of GDP had been calculated for the EU at 15 and not at 25:

Belgium: Province du Hainaut

Germany: Brandenburg-Südwest, Lüneburg, Leipzig, Halle

Greece: Kentriki Makedonia, Dytiki Makedonia, Attiki

Spain: Ciudad Autónoma de Ceuta, Ciudad Autónoma de Melilla, Principado de Asturias, Región de Murcia

Austria: Burgenland

Portugal: Algarve

Italy: Basilicata

United Kingdom: Highlands and Islands

10.2.3 Regional competitiveness and employment objective

All regions which are not covered by the Convergence objective or by the transitional assistance (NUTS 1 or NUTS 2 regions depending on the Member States) are eligible for funding under the **Competitiveness and employment objective**.

A phasing-in system is granted until 2013 to NUTS 2 regions which were covered by the former Objective 1 but whose GDP exceeds 75% of the average GDP of the EU-15. Regions eligible for transitional assistance (phasing-in system) under the Competitiveness and Employment objective:

Éire-Ireland: Border, Midland and Western

Greece: Sterea Ellada, Notio Aigaio

Spain: Canarias, Castilla y León, Comunidad Valenciana

Italy: Sardegna

Cyprus: tout le territoire

Hungary: Közép-Magyarország

Portugal: Região Autónoma da Madeira

Finland: Itä-Suomi

United Kingdom: Merseyside, South Yorkshire

See the map of Europe of the regions covered in 2007-2013 by the Convergence and Regional Competitiveness and Employment objective

10.2.4 European territorial cooperation objective

- **Cross-border cooperation** addresses NUTS level 3 regions along all internal land borders and certain external land borders and all NUTS level 3 regions along maritime borders separated by a maximum distance of 150km.

- **For transnational cooperation:** the list was adopted by the Commission in its decision of 31 October 2006

- **For interregional cooperation:** all regions in Europe are eligible.

10.3 Funds available

In the period 2007-2013, cohesion policy will benefit from 35.7% of the total EU budget or 347.41 billion euros (current prices). Division by objective

- 81.6% for Convergence

- 15.9% for Regional Competitiveness and Employment

- 2.5% for European Territorial Cooperation

10.4 Stages

- The Structural Funds budget and the rules for its use are decided by the Council and the European Parliament on the basis of a proposal from the European Commission.
- The Commission makes a proposal after having consulted closely with Member States over the Community strategic guidelines on cohesion. This is the pillar of the policy which gives it a strategic dimension. The guidelines guarantee that Member States adjust their programming in line with the priorities of the Union to encourage innovation and entrepreneurship, foster the growth of a knowledge-based economy and create more and better jobs.
- Each Member State prepares a **National Strategic Reference Framework (NSRF)**, coherent with the Strategic Guidelines, over the course of an ongoing dialogue with the Commission. The rules outline that, after the adoption of the strategic guidelines, a Member State has five months to send its NSRF to the Commission. That document defines the strategy chosen by the Member State and proposes a list of operational programmes that it hopes to implement. The Commission has three months after receipt of the NSRF to make any comments and to request any additional information from the Member State.
- The Commission validates certain parts of the NSRF that require a decision, as well as each **operational programme (OP)**. The OPs present the priorities of the Member State (and/or regions) as well as the way in which it will lead its programming. An obligation exists however for the countries and the regions concerned by the convergence objective: 60% of expenditure must be allocated to the priorities arising from the Union's strategy for growth and jobs (called the Lisbon strategy). For countries and regions concerned by the competitiveness and employment objective the percentage is 75%. For the 2007-2013 period, around 450 operational programmes will be adopted by the European Commission. Economic and social partners as well as civil society bodies participate in the programming and management of the OPs.
- After the Commission has taken a decision on the operational programmes, the Member States and its regions then have the task of **implementing the programmes**, i.e. selecting **the thousands of projects**, and to monitor and assess them. All this work takes place through what are known as management authorities in each country and/or each region.
- The Commission **commits the expenditure** (to allow the Member State to start the programmes)
 1. **The Commission pays the certified expenditure** per Member State
 2. The Commission **monitors each operational programme** alongside the Member State.
 3. **Strategic reports** are submitted by the Commission and by the Member States throughout the 2007-2013 programming period.

10.5 Funds management

Although the Structural Funds are part of the Community budget, the way they are spent is based on a system of shared responsibility between the European Commission and Member State authorities:

- the Commission negotiates and approves the development programmes proposed by the Member States, and allocates resources.
- the Member States and their regions manage the programmes, implement them by selecting projects, control and assess them.
- the Commission is involved in programme monitoring, commits and pays out **approved** expenditure and verifies the control systems.

For **each operational programme**, the Member State appoints:

- a managing authority (a national, regional or local public authority or public/private body to manage the operational programme);
- a certification body (a national, regional or local public authority or body to certify the statement of expenditure and the payment applications before their transmission to the Commission);
- an auditing body (a national, regional or local public authority or body for each operational programme to oversee the efficient running of the management and monitoring system).

New rules to simplify the financial management of the funds. **One programme = one fund**

From this, the ERDF and the ESF can each finance in a complementary and limited fashion actions falling within the scope of the assistance of another fund (this is limited to no more than 10% of the resources allocated by the Community to each priority area of an operational programme)

The exception to this rule is that the ERDF and the Cohesion Fund intervene jointly for programmes covering infrastructure and environment.

Budgetary commitments relating to the operational programmes are made per annual proportion, for each fund and each objective. The Commission commits the first annual proportion before the adoption of the operational programme. Afterwards, it commits the proportions by 30 April of each year, at the latest.

10.5.1 Conditions for financing:

Lisbon "targeting":

From now onwards the funds must **target the priorities of the European Union** regarding the promotion of competitiveness and job creation (Lisbon strategy). The

Commission and the Member States oversee that **60%** of the expenditure of all Member States for Convergence and **75%** of the expenditure for Competitiveness and Employment target these priorities.

There are ceilings for the co-financing rates:

Maximum rate of co-financing for each objective:

- Convergence: between 75% and 85%
- Competitiveness and Employment: between 50% and 85%
- European Territorial Cooperation: between 75% and 85%
- Cohesion Fund: 85%

10.6 Evaluation of Cohesion Policy

Over successive programming periods, the European Commission has emphasised that cohesion policy assistance should be subject to regular and rigorous evaluation. This improves the effectiveness and efficiency of programmes and provides knowledge on the impact of cohesion policy.

For 2007-2013, there are three types of evaluation identified according to their timing: before (ex ante), during (e.g. on-going), and after (ex post) the programming period. Whereas a systematic approach to ex ante and ex post evaluation continues to be applied, a new - more strategic and needs driven - approach has been introduced for evaluation to be carried out during the programming period.

Evaluation of cohesion policy is undertaken on a partnership basis, with Member States responsible for ex ante evaluation and the European Commission for ex post evaluation. The Commission has recently launched the ex post evaluation for 2000-2006 and a new section of these web pages is now dedicated to this exercise under point 1 below. Both Member States and the European Commission are also responsible for evaluation to be carried out during the programming period.

An important task of the European Commission is to provide guidance on evaluation and to facilitate exchange of experience across Member States. This section of the website contains the following information on evaluation of cohesion policy:

[1. Evaluations undertaken for the Commission](#)

Strategic, Thematic and Ex Post Evaluations undertaken for the Commission since 1997.

[2. Evaluation Network](#)

Information on Evaluation Network with the Member States, including contact details of the members, links to evaluation websites of Member States and reports discussed by the Network.

[3. Commission Guidance Documents](#)

Guidance documents on evaluation of cohesion policy, including the Commission's methodological Working Documents in relation to the 2007-2013 programming period.

[4. EVALSED](#)

the online and interactive resource for the evaluation of socio-economic development EVALSED has been developed for the European Commission by experts in evaluation in order to promote and improve the practice of evaluation in the European Union.

[5. Commission's Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects](#)

Cost benefit analysis (CBA) is required for major projects under Structural and Cohesion Funds and IPA. This guidance was drawn up for the European Commission in 2002 and it is for use also in 2007-2013 by EU officials, Member State authorities and external consultants involved in CBA. The Guide is currently being updated.

[6. Conferences](#)

Every few years, the Commission organises an international conference on evaluation of cohesion policy. Papers and conference proceedings from the last three conferences can be accessed here.

10.7 Cohesion Fund

The Cohesion Fund is aimed at Member States whose Gross National Income (GNI) per inhabitant is less than 90% of the Community average. It serves to reduce their economic and social shortfall, as well as to stabilise their economy. It supports actions in the framework of the Convergence objective. It is now subject to the same rules of programming, management and monitoring as the ESF and the ERDF.

For the 2007-2013 period the Cohesion Fund concerns Bulgaria, Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Greece, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Portugal, Romania, Slovakia and Slovenia. Spain is eligible to a phase-out fund only as its GNI per inhabitant is less than the average of the EU-15.

The Cohesion Fund finances activities under the following categories:

- trans-European transport networks, notably [priority projects of European interest](#) as identified by the Union;
- environment; here, Cohesion Fund can also support projects related to energy or transport, as long as they clearly present a benefit to the environment: energy efficiency, use of renewable energy, developing rail transport, supporting intermodality, strengthening public transport, etc.

The financial assistance of the Cohesion Fund can be suspended by a Council decision (taken by qualified majority) if a Member State shows excessive public deficit and if it

has not resolved the situation or has not taken the appropriate action to do so.

10.8 European regional development fund (ERDF)

The ERDF aims to strengthen economic and social cohesion in the European Union by correcting imbalances between its regions. In short, the ERDF finances:

- direct aid to investments in companies (in particular SMEs) to create sustainable jobs;
- infrastructures linked notably to research and innovation, telecommunications, environment, energy and transport;
- financial instruments (capital risk funds, local development funds, etc.) to support regional and local development and to foster cooperation between towns and regions;
- technical assistance measures.

The ERDF can intervene in the three objectives of regional policy:

- [Convergence](#);
- [Regional Competitiveness and Employment](#);
- [European Territorial Cooperation](#).

10.8.1 Convergence

In regions covered by the Convergence objective, ERDF focuses its intervention on modernising and diversifying economic structures as well as safeguarding or creating sustainable jobs, with action in the following areas:

- research and technological development (RTD);
- innovation and entrepreneurship;
- information society;
- environment;
- risk prevention;
- tourism;
- culture;
- transport;
- energy;

- education;
- health.

10.8.2 Regional Competitiveness and Employment

For the Regional Competitiveness and Employment objective, the priorities are based on three sections:

- innovation and knowledge-based economy: strengthening regional capacities for research and technological development, fostering innovation and entrepreneurship and strengthening financial engineering notably for companies involved in knowledge-based economy;
- environment and risk prevention: cleaning up polluted areas, boosting energy efficiency, promoting clean public transport within towns and drawing up plans to prevent and limit natural and technological risks;
- access to transport and telecommunications services of general economic interest.

10.8.3 European Territorial Cooperation

For the European Territorial Cooperation objective [\[en\]](#), the ERDF focuses its aid on three main areas:

- development of economic and social cross-border activities;
- establishment and development of transnational cooperation, including bilateral cooperation between maritime regions;
- increasing the efficiency of regional policy through interregional promotion and cooperation, the networking and exchange of experiences between regional and local authorities.

10.8.4 Specific Territorial Characteristics

The ERDF also gives particular attention to specific territorial characteristics. ERDF action is designed to reduce economic, environmental and social problems in towns. Naturally disadvantaged areas geographically speaking (remote, mountainous or sparsely populated areas) benefit from special treatment. Lastly, the outermost areas also benefit from specific assistance from the ERDF to address possible disadvantages due to their remoteness.

10.9 European Social Fund (ESF)

The ESF sets out to improve employment and job opportunities in the European Union. It intervenes in the framework of the Convergence and Regional Competitiveness and Employment [objectives](#).

The ESF supports actions in Member States in the following areas:

- adapting workers and enterprises: lifelong learning schemes, designing and spreading innovative working organisations;
- access to employment for job seekers, the unemployed, women and migrants;
- social integration of disadvantaged people and combating discrimination in the job market;
- strengthening human capital by reforming education systems and setting up a network of teaching establishments.

10.10 The European Union Solidarity Fund

It was following the devastating floods which hit Central Europe in August 2002 that, following a European Commission proposal, a new European financial instrument was created, distinct from the structural instruments: the European Union Solidarity Fund (EUSF). The 2003 heatwave, with its particularly dramatic consequences for Mediterranean regions ravaged by forest fires and drought, left no doubt about the importance of effectively organising European solidarity in response to major disasters.

10.11 European Grouping for Territorial Cooperation (EGTC)

The EGTC is a new European legal instrument designed to facilitate and promote cross-border, transnational and interregional cooperation. Unlike the structures which governed this kind of cooperation before 2007, the EGTC is a legal entity and as such, will enable regional and local authorities and other public bodies from different member states, to set up cooperation groupings with a legal personality. For example, an EGTC or EGTC members can be:

- Member States
- regional or local authorities
- associations

- any other public body

The EGTC is unique in the sense that it enables public authorities of various Member States to team up and deliver joint services, without requiring a prior international agreement to be signed and ratified by national parliaments. Member States must however agree to the participation of potential members in their respective countries. The law applicable for the interpretation and application of the convention is that of the Member State in which the official EGTC headquarters are located. An EGTC convention sets out in particular:

- the name of the EGTC and its headquarters
- the list of members
- the area it covers
- its objective
- its mission
- its duration

10.12 Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)

From January 2007 onwards, the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) replaces a series of European Union programmes and financial instruments for candidate countries or potential candidate countries, namely PHARE, PHARE CBC, ISPA, SAPARD, CARDS and the financial instrument for Turkey.

The IPA is made up of five different strands:

1. Assistance for transition and institution building;
2. Cross-border cooperation (with EU Member States and other countries eligible for IPA);
3. Regional development (transport, environment and economic development);
4. Human resources (strengthening human capital and combating exclusion);
5. Rural development.

The IPA beneficiary countries are divided into two categories:

- EU candidate countries (Croatia, Turkey and the Former Yugoslav Republic of Macedonia) are eligible for all five strands of IPA;
- Potential candidate countries in the Western Balkans (Albania, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, and Serbia including Kosovo) are eligible only for the first two strands.