

Parte 4 — Impatto e valore aggiunto delle politiche strutturali

Indice

Introduzione	138
Interventi strutturali nelle regioni dell'Obiettivo 1: crescita, convergenza e integrazione	140
Promozione dell'occupazione, dell'istruzione e della formazione attraverso il FSE	154
Iniziative comunitarie: promozione della cooperazione e creazione di reti	156
Miglioramento dell'efficacia dei metodi gestionali	162
Allargamento e politica della coesione: le sfide future	170
Il dibattito sul futuro della politica di coesione	176
Allegato statistico alla Parte 4.	179

Introduzione

Questa parte della relazione analizza i risultati e il valore aggiunto degli interventi ai sensi della politica di coesione dell'Unione negli anni 1994–99. Inoltre, esamina i principali cambiamenti introdotti nel periodo 2000–06, oltre ai risultati preliminari dei programmi attuati nel corso di tale periodo.

L'analisi si basa essenzialmente sulle valutazioni *ex post* di quasi tutti gli interventi realizzati nel periodo 1994–99. Sono stati compiuti progressi significativi in termini di quantificazione dell'impatto degli interventi, specie nelle vaste regioni dell'Obiettivo 1, dove gli effetti complessivi possono essere misurati con l'uso di modelli macroeconomici. Nonostante la difficoltà d'identificare l'impatto degli interventi al di fuori delle regioni dell'Obiettivo 1, alcuni studi recenti presentano dati quantitativi degli effetti positivi dell'assistenza messa a disposizione dall'Unione europea, ad esempio in termini di posti di lavoro salvati, creati o ridistribuiti. In ogni caso, come dimostra l'esperienza, esistono ancora alcune difficoltà nel misurare le conseguenze degli interventi, a causa della mancata raccolta di dati sistematici da parte dei sistemi di monitoraggio.

La maggior parte degli effetti della politica di coesione, tuttavia, non può essere valutata semplicemente in termini quantitativi. Al di là del suo impatto sul PIL o sull'occupazione, il valore aggiunto della politica di coesione è associato ad altre considerazioni, come il contributo dato allo sviluppo regionale da fattori quali la pianificazione strategica, le politiche di sviluppo integrato, i partenariati, la valutazione e lo scambio di esperienza, conoscenza e prassi positive tra regioni. Anche questi aspetti vengono qui esaminati, attingendo a dati tratti da studi di valutazione e da documenti della Commissione riguardo all'attuazione corrente dei Fondi Strutturali.

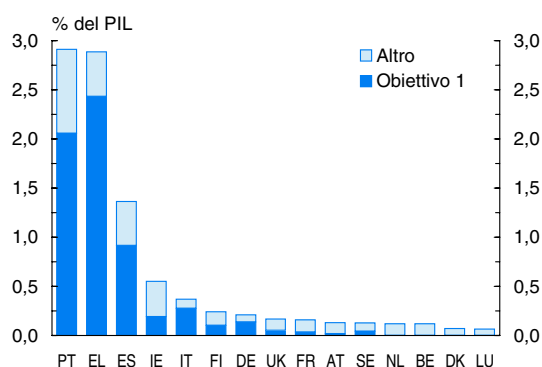
Occorre sottolineare subito che l'efficacia degli interventi dipende dalle condizioni favorevoli che si realizzano a livello locale, specialmente per quanto riguarda:

- un panorama economico solido e stabile;

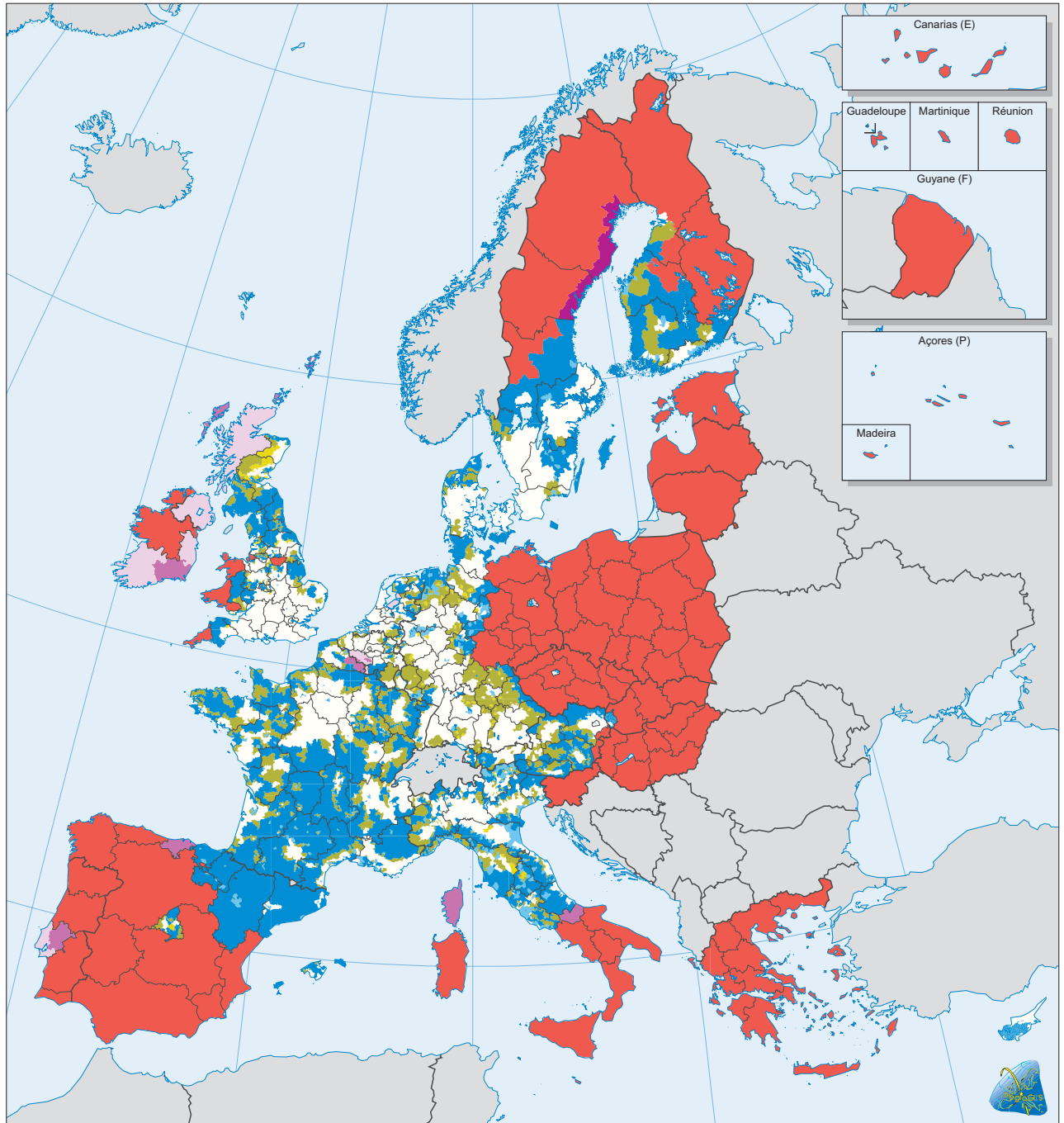
- una scelta giudiziosa delle priorità strategiche (alcuni programmi, quali le reti di trasporto o l'investimento in capitale umano, offrono un contributo maggiore rispetto ad altri);
- il tasso di assorbimento finanziario, che dipende dalla capacità amministrativa e istituzionale;
- la qualità dei progetti, che implica sistemi di selezione e attuazione efficaci.

Nel seguito vengono esaminati sei aspetti principali della politica di coesione della Comunità: primo, il contributo delle politiche strutturali alla crescita nelle regioni in ritardo di sviluppo e al rafforzamento dei risultati economici, oltre che alla promozione di una più stretta integrazione economica e sociale; secondo, gli effetti di queste politiche al di fuori delle regioni dell'Obiettivo 1; terzo, il ruolo specifico del Fondo sociale europeo (FSE) nel promuovere l'occupazione, l'istruzione e la formazione; quarto, il ruolo delle politiche strutturali in termini di incoraggiamento della cooperazione e di creazione di reti, senza tralasciare la dimensione locale; quinto, i metodi usati per attuare i Fondi Strutturali e il loro contributo a una gestione più moderna delle politiche pubbliche; infine, i risultati del sostegno di pre-adesione nei nuovi Stati membri e i primi effetti che emergono dal periodo di programmazione 2004–06 (carta 4.1).

4.1 Fondi Strutturali (tutti gli Obiettivi) per paese, 2000-2006



Fonte: DG REGIO



4.1 Fondi Strutturali, 2004-2006: aree ammissibili all'assistenza degli Obiettivi 1 e 2

Obiettivo 1

- Obiettivo 1
- Sostegno transitorio (fino al 31/12/2005)
- Sostegno transitorio (fino al 31/12/2006)
- Programma speciale

Obiettivo 2

- Obiettivo 2
- Obiettivo 2 (parziale)
- Sostegno transitorio (fino al 31/12/2005)
- Sostegno transitorio (parziale) (fino al 31/12/2005)

Fonte: DG REGIO

0 100 500 km

© EuroGeographics Association per i confini amministrativi

Interventi strutturali nelle regioni dell'Obiettivo 1: crescita, convergenza e integrazione

Entità dei trasferimenti e loro movimentazione

Benché l'entità complessiva dei Fondi Strutturali sia modesta in rapporto al PIL dell'UE (meno dello 0,5%), le risorse si concentrano sull'assistenza alle regioni meno prospere con il PIL pro capite più basso. Nel periodo 2000–06, quasi tre quarti dei Fondi sono stati destinati a regioni in cui vive un quarto della popolazione dell'Unione.

Nel corso del periodo 2000–06, i trasferimenti alle regioni dell'Obiettivo 1 nell'UE15 equivalgono a 127,5 miliardi di euro (18,2 miliardi all'anno), pari allo 0,9% del PIL in Spagna, al 2,3% in Portogallo e al 2,2% in Grecia. L'ammontare medio degli aiuti pro capite alle regioni in ritardo di sviluppo in questo periodo è uguale a quello relativo al 1999, l'ultimo anno del precedente periodo di programmazione (grafico 4.1 e tavola A4.1).

Questi trasferimenti aiutano gli Stati membri meno ricchi a raggiungere nelle regioni in ritardo di sviluppo livelli di investimento in capitale umano e fisico maggiori di quelli altrimenti possibili, contribuendo così a migliorare la loro competitività a lungo termine. Nel

periodo 2000–06, si stima che i trasferimenti ammontino a circa il 9% dell'investimento totale in Portogallo, l'8% in Grecia, il 7% nel Mezzogiorno d'Italia, il 4% nei nuovi Länder tedeschi e il 3% in Spagna.

Addizionalità: misurazione della spesa pubblica complessiva

Nonostante gli sforzi compiuti per consolidare le finanze pubbliche alla fine degli anni '90, in preparazione dell'UEM, gli Stati membri hanno continuato nel complesso a rispettare il principio dell'addizionalità, secondo cui essi sono obbligati a mantenere la spesa pubblica (o equivalente) per le politiche strutturali nell'insieme delle regioni interessate allo stesso livello della media del periodo di programmazione precedente — escludendo, ovviamente, il contributo dei Fondi Strutturali (grafico 4.2).

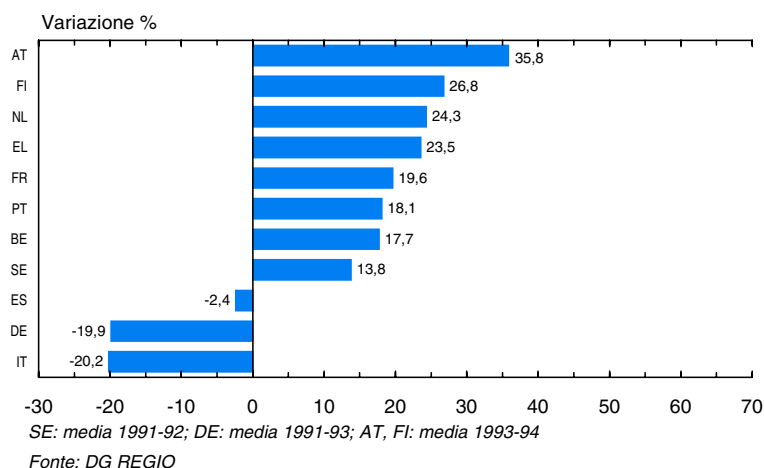
Nei paesi totalmente o parzialmente ammissibili al sostegno ai sensi dell'Obiettivo 1, si è osservato un marcato incremento degli investimenti pubblici: del 66% in Irlanda, del 24% in Grecia e del 18% in Portogallo. In altre regioni dell'Obiettivo 1 e dell'Obiettivo 6, l'aumento è oscillato tra il 36% in Austria e il 14% in Svezia¹.

In tre casi, Germania, Spagna e Italia, la spesa nel periodo 1994–99 è stata inferiore al livello del periodo 1989–93. In Germania e Spagna, tuttavia, dove la spesa pubblica tra i due periodi è diminuita rispettivamente del 20% e del 2%, la riduzione non ha violato il principio dell'addizionalità, poiché il livello era stato eccezionalmente alto nel periodo di programmazione precedente.

L'effetto leva per accrescere il finanziamento destinato allo sviluppo

Il requisito che prevede il cofinanziamento da fonti nazionali delle sovvenzioni comunitarie (secondo alcune verifiche ampiamente rispettato), permette di accrescere l'entità dei finanziamenti da destinare agli investimenti. Sebbene le somme in questione non possano considerarsi aggiuntive

4.2 Addizionalità – Variazione nella spesa nazionale media annua per programmi dei Fondi Strutturali, dal 1989-93 al 1994-99



Effetto leva dei partenariati pubblico-privati

I partenariati pubblico-privati (PPP) possono essere uno strumento appropriato di finanziamento degli investimenti quando esiste un ampio margine di coinvolgimento del settore privato al fine di realizzare un servizio più efficiente e conveniente in termini di costi. Sebbene i PPP siano ben sviluppati in un certo numero di paesi, in particolare nel Regno Unito e in Francia, l'esperienza maturata ad oggi è stata limitata, in parte a causa delle restrizioni esistenti nell'attuale quadro normativo. Se i progetti offrono la prospettiva di un saggio di redditività accettabile, non vi è alcuna necessità d'intervento pubblico. In effetti, in alcuni casi, la concessione di sovvenzioni statali a uno schema PPP potrebbe ridurre il costo del capitale per il settore privato, dando luogo a un sovrainvestimento.

Nel considerare se avviare un particolare progetto avvalendosi di un PPP, occorre prestare attenzione ai costi potenziali di cessione dell'erogazione di beni e servizi. Nel caso di infrastrutture fisiche importanti, dove la domanda futura è incerta, un contratto a lungo termine potrebbe avere un costo elevato, a meno che non sia flessibile. Se, ad esempio, le previsioni di utilizzo futuro sono troppo basse, allora un contratto inadatto potrebbe portare in futuro l'operatore privato a sotto-investire in capacità aggiuntiva.

Negli attuali programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali, i PPP assumono forme diverse.

1. Nel trasporto stradale e marittimo-fluviale, i PPP sono sempre più visti come un mezzo efficiente per finanziare le costruzioni. Nei progetti come il ponte Vasco de Gama in Portogallo o l'autostrada Droghe-da in Irlanda, il settore privato è generalmente responsabile della progettazione, della costruzione, della gestione e del finanziamento, con il costo di costruzione che viene recuperato nel tempo attraverso il pagamento di pedaggi. Il ruolo del settore pubblico consiste nella supervisione del progetto e nella conclusione di accordi contrattuali adeguati.
2. I PPP possono anche applicarsi a contratti per la prestazione di servizi specifici, con il governo che remunera direttamente l'impresa privata responsabile dell'erogazione, senza alcun onere per gli utenti finali. Questa modalità viene utilizzata in modo crescente per il trasferimento tecnologico e di R&S tra

università e aziende. Il progetto Octopus nella regione di Oulou, un programma dell'Obiettivo 2 nel nord della Finlandia, ad esempio, ha creato un PPP al fine di promuovere l'innovazione e l'avvio di nuove società. Il progetto biennale (2002-04) ha stabilito una rete di cooperazione sotto la guida della città di Oulou, un centro importante nel settore delle applicazioni di telefonia mobile, con molte aziende high-tech, compagnie telefoniche e centri d'istruzione e ricerca.

3. Lo schema PPP, inoltre, può essere utilizzato in situazioni in cui il coinvolgimento del settore pubblico è giustificato dalla volontà di realizzare degli obiettivi politici più ampi. In questi casi, i PPP possono essere uno strumento non solo per assicurare il finanziamento ma anche per migliorare l'efficienza, ad esempio attraverso una più rapida attuazione del progetto. Nel Regno Unito, l'accesso a nuove fonti di capitale ha permesso ai promotori di realizzare progetti più rapidamente e senza nessun vincolo dovuto ai cicli del bilancio statale. Un caso da segnalare è il fondo Merseyside Special Investment Fund, un programma dell'Obiettivo 1 avviato nel 1995 che eroga capitale netto, finanziamenti a breve termine e piccoli prestiti alle PMI nella regione.

I PPP appaiono particolarmente allettanti nei paesi prossimi all'adesione, in previsione delle loro necessità di cofinanziamento, dei vincoli di bilancio, dell'esigenza di servizi pubblici efficienti, della crescente stabilità del mercato e del processo di privatizzazione. La BEI e la BERS sono state entrambe coinvolte in passato in questi partenariati per erogare prestiti al settore privato. I PPP, tuttavia, funzionano solo se esiste un impegno politico esplicito da parte del governo nazionale a coinvolgere il settore privato nei progetti del settore pubblico. È necessario un quadro di riferimento chiaro per l'applicazione dello schema PPP in aree politiche differenti, poiché le disposizioni specifiche devono variare da un caso all'altro, a seconda, ad esempio, della misura in cui i costi possono essere recuperati attraverso il loro addebito agli utenti e dell'entità degli obiettivi sociali. Qualsiasi quadro di riferimento per i PPP nel contesto dei Fondi Strutturali dovrebbe includere l'obbligo, per tutti i progetti superiori a una certa dimensione, di valutare la possibilità di ricorrere a qualche forma di PPP. La BEI e il FEI potrebbero dare un valido contributo in tal senso.

allo stesso modo dei finanziamenti comunitari, dal momento che probabilmente sarebbero comunque state spese in quell'area, i Fondi Strutturali hanno contribuito a indirizzare gli investimenti verso quei settori in cui l'impatto e il valore aggiunto della spesa possono essere massimi. Per ogni euro erogato dai Fondi Strutturali nelle regioni dell'Obiettivo 1 nel periodo 1994–99, l'effetto leva sulla spesa pubblica nazionale è stato mediamente di 0,6 euro, oscillando tra 2,5 euro nei Paesi Bassi e 0,4 euro in Germania.

Inoltre, gli interventi previsti dai Fondi Strutturali hanno in alcuni casi garantito l'erogazione di cospicui investimenti del settore privato, sebbene le aspettative iniziali riguardo alla loro entità non siano sempre state soddisfatte nelle regioni dell'Obiettivo 1. Nel periodo 1994–99, l'effetto leva è stato più marcato in Austria, Germania, Paesi Bassi e Belgio dove, per ogni euro erogato dai Fondi Strutturali, la spesa privata è oscillata tra 3,8 euro e 1,2 euro. Nei paesi beneficiari del Fondo di coesione, come anche in Francia e nel Regno Unito, l'effetto leva è stato meno significativo (tavola A4.2).

Queste differenze riflettono anche la natura degli interventi che, nei paesi della coesione, sono stati indirizzati maggiormente verso l'infrastruttura e le risorse umane, che attirano minori contributi privati rispetto alle misure destinate a sostenere lo sviluppo delle imprese. In media, l'investimento privato è stato pari al 18% della spesa totale nelle regioni dell'Obiettivo 1, contro circa il 40% nelle aree dell'Obiettivo 2, riflettendo in larga misura la maggiore focalizzazione di quest'ultimo obiettivo sullo sviluppo delle aziende (sostegno ai servizi alle imprese, finanziamento alle PMI, ecc.).

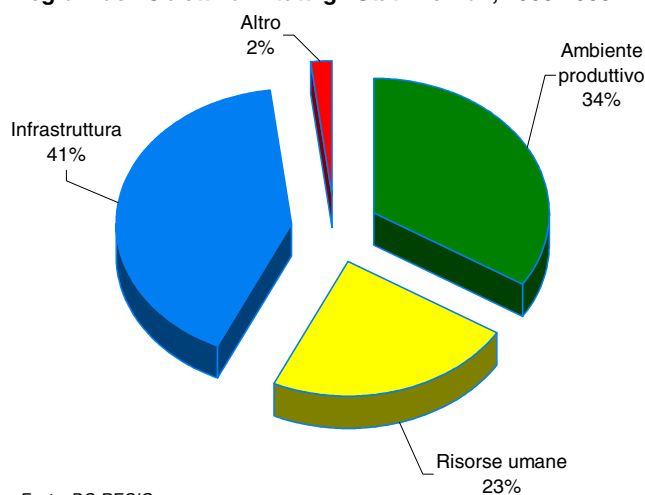
In base alla spesa pianificata per il periodo 2000–06, l'effetto leva sull'investimento pubblico nei diversi paesi è simile in termini di valore relativo a quello del periodo precedente, mentre appare minore per quanto riguarda l'investimento privato.

Complementarità tra Fondi Strutturali e prestiti BEI

La Banca europea per gli investimenti (BEI) ha più che raddoppiato i prestiti destinati allo sviluppo regionale negli ultimi 15 anni². Nel periodo 2000–02, tali prestiti sono stati mediamente di circa 20 miliardi di euro all'anno, mentre le somme erogate ai paesi prossimi all'adesione hanno totalizzato circa 3 miliardi di euro annui. Tali importi hanno rappresentato due terzi dei prestiti totali della Banca. Oltre il 50% delle erogazioni a favore delle aree assistite dell'UE durante questo periodo è stato destinato a regioni dell'Obiettivo 1, incluse quelle che ricevono un'assistenza transitoria (tavola A4.3).

Il 35% circa dei prestiti individuali ha interessato il settore dei trasporti, che è il principale beneficiario di finanziamenti nelle regioni dell'Obiettivo 1, mentre approssimativamente il 16% è stato destinato ad aziende private nel comparto industriale, terziario e agricolo, e la rimanente quota è stata ripartita tra i settori energia, telecomunicazioni, ambiente, sanità e istruzione. Nonostante la modesta entità della quota stanziata a favore dell'investimento in capitale umano, attraverso prestiti al settore sanitario e all'istruzione, l'ammontare è cresciuto significativamente tra il 2000 e il 2002, contribuendo così a ridurre le disparità nell'offerta di istruzione e formazione nelle aree assistite.

4.3 Ripartizione degli stanziamenti dei Fondi Strutturali nelle regioni dell'Obiettivo 1: tutti gli Stati membri, 2000-2006



Fonte: DG REGIO

I principali settori beneficiari nei paesi prossimi all'adesione sono trasporti, ambiente ed energia, che, insieme, hanno rappresentato il 90% dei prestiti individuali nel periodo 2000–02, sebbene il sostegno all'istruzione e alla formazione abbia mostrato l'aumento più rilevante (nel 2002 il triplo rispetto al 2001). Inoltre, circa il 14% dei prestiti, transitando attraverso intermediari finanziari, va a sostenere le PMI e i progetti infrastrutturali locali.

In anni recenti, sono state avviate numerose operazioni innovative allo scopo di migliorare l'efficacia dei prestiti della BEI a sostegno della coesione attraverso, ad esempio, il cofinanziamento diretto di progetti individuali. La BEI, inoltre, è stata coinvolta nell'esecuzione degli obiettivi della strategia di Lisbona, con prestiti a favore degli investimenti per

l'istruzione, la sanità e l'alta tecnologia, specie nei paesi prossimi all'adesione, aiutando così a ridurre le disparità regionali in termini di competenze e di capacità innovativa, oltre a migliorare l'attrattiva delle regioni come aree d'investimento per le aziende.

Priorità finanziate: contributo alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione europea

Come indicato nella Parte 1 di questa relazione, le disparità in molti dei principali fattori strutturali che incidono sulla competitività di lungo termine delle regioni sono state ridotte durante i passati 10–15 anni. Il divario nella dotazione infrastrutturale messo in rilievo dai Fondi Strutturali è diminuito significativamente, mentre i livelli d'istruzione sono

Miglioramento dell'accessibilità in Spagna

L'attenzione delle politiche di coesione in Spagna nel periodo 1994-99 si è focalizzata principalmente sull'infrastruttura, considerata il maggiore ostacolo allo sviluppo regionale. Ciò era particolarmente vero nel settore dei trasporti, che hanno assorbito il 40% circa dell'assistenza strutturale, dando luogo a un notevole miglioramento delle comunicazioni. I Fondi Strutturali (incluso il Fondo di coesione) hanno cofinanziato approssimativamente 2.400 km di autostrade e 3.400 km di strade principali, costruite in regioni dell'Obiettivo 1 negli anni considerati. Nell'attuale periodo 2000-06, è in corso un ampliamento delle autostrade per circa 2.500 km e di altre strade per circa 700 km. L'accessibilità risulterà significativamente potenziata, con una riduzione dei tempi medi di percorrenza di approssimativamente il 20% e degli incidenti di circa il 40% nel 2006.

L'investimento nella rete ferroviaria è stato destinato essenzialmente al miglioramento delle linee esistenti anziché al loro prolungamento. L'estensione dell'elettrificazione e delle linee a doppio binario tra il 1989 e il 1999 ha interessato un terzo della rete. A seguito dei miglioramenti realizzati, il numero dei passeggeri è aumentato costantemente a partire dal 1989. Nell'attuale periodo di programmazione, la rete ferroviaria ad alta velocità sarà ulteriormente ampliata da 623 km a 1.140 km entro il 2006, mentre circa 6 miliardi di euro provenienti dal Fondo di coesione saranno utilizzati per migliorare la linea Madrid-Barcellona-confine francese.

Lipsia: scienza e imprese sotto un unico tetto

A maggio 2003 la città di Lipsia ha aperto "Biocity", un centro biotecnologico unico che offre 20.000 metri quadrati di strutture moderne ai ricercatori dell'università di Lipsia e alle imprese commerciali. Il FESR ha fornito un contributo di 17 milioni di euro al costo totale dell'investimento, pari a 50 milioni di euro.

Sei professori dell'università di Lipsia operanti nel settore delle biotecnologie si sono trasferiti nel nuovo complesso. Biocity è stato un successo immediato, con il 60% dello spazio disponibile già occupato pochi mesi dopo l'apertura, nel dicembre 2003. Il centro offre ampi servizi di consulenza e assistenza alle nuove aziende, incluse quelle operanti in settori quali la finanza e i brevetti. Quattro rinomate imprese biotecnologiche di Lipsia si sono stabilite nel centro, in modo da essere vicine alla ricerca che viene svolta e ai partner di potenziali collaborazioni.

Il progetto di Lipsia è parte di una politica di assistenza ai raggruppamenti biotecnologici: promossa dalla Sassonia, essa contempla come prossimo stadio l'apertura di un "centro di bioinnovazione" a Dresda nella primavera del 2004. Il programma a più lunga scadenza prevede la creazione di un asse di sviluppo biotecnologico comprendente le città di Dresda, Lipsia, Halle e Jena.

migliorati in tutta l'Unione, soprattutto nelle regioni in ritardo di sviluppo, in cui il capitale umano si è arricchito e anche l'ambiente ha tratto beneficio (grafico 4.3 e tavola A4.4).

Miglioramento dell'accessibilità

I Fondi Strutturali hanno sostenuto lo sviluppo delle reti transeuropee di trasporto (TEN-T) nelle regioni dell'Obiettivo 1 e nei paesi beneficiari del Fondo di coesione. Durante l'attuale periodo (2000–06), verranno impiegati circa 1,3 miliardi di euro l'anno provenienti dal Fondo di coesione e una somma annua compresa tra 850 milioni di euro e 1,4 miliardi dal FESR, su un finanziamento totale per i trasporti proveniente dai Fondi di circa 4,1 miliardi di euro l'anno, di cui un terzo circa destinato alla costruzione di strade o autostrade (tavola A4.5).

L'accesso alle regioni è stato migliorato attraverso la costruzione o il potenziamento di almeno 4.100 km di autostrade e 32.000 km di altre strade. Ad esempio, i Fondi Strutturali hanno contribuito alla costruzione di oltre 500 km di autostrade in Grecia durante gli anni '90, mentre in Spagna sono già operativi quasi 400 km di binari per l'alta velocità,

che collegano Siviglia a Madrid, e altri 1.100 km circa sono in costruzione, riducendo così in misura sostanziale i tempi di percorrenza e rendendo più accessibili le regioni periferiche interessate.

L'utilizzo dei Fondi Strutturali a favore delle reti TEN-T si basa su un approccio a lungo termine che integra in una strategia coerente sia i trasporti sia lo sviluppo regionale complessivo. Ciò permette di avere una strategia coordinata con altre misure e con lo sviluppo di reti secondarie, e permette altresì di mettere in evidenza l'interconnettività tra modi di trasporto e modi alternativi alla strada, nell'interesse di uno sviluppo sostenibile.

Il valore aggiunto dato dal sostegno comunitario al settore dei trasporti potrebbe potenzialmente essere più importante, se fossero coordinate meglio le priorità e se fossero maggiori i finanziamenti ai programmi come INTERREG, che applicano il principio della pianificazione tra le aree di confine, evitando in tal modo l'interruzione delle reti transeuropee quando queste raggiungono i confini nazionali. Il tunnel stradale di Somport che attraversa i Pirenei, aperto all'inizio del 2003, è un esempio di mancanza di pianificazione transfrontaliera, dato che la nuova autostrada, finanziata dal Fondo di coesione sul lato spagnolo del confine, termina in una vecchia strada nazionale una volta raggiunto il versante francese.

Rafforzamento dello spazio europeo della ricerca

Nell'ultimo decennio, le politiche strutturali hanno dato un grande contributo alla crescita della capacità di ricerca, specialmente nelle regioni dell'Obiettivo 1. Per il periodo 2000–06, sono stati stanziati circa 1,2 miliardi di euro annui per finanziare programmi d'innovazione e di R&S.

Il valore aggiunto dei Fondi Strutturali è il contributo al potenziamento di nuova capacità di ricerca nelle regioni in ritardo di sviluppo, che ha migliorato le loro prospettive di crescita sostenuta. In alcuni casi, tuttavia, sembra esservi stato un sovra-investimento nei centri di ricerca rispetto sia ai bisogni sia al potenziale, dando luogo a un loro sotto-utilizzo. In ogni caso, sono visibili chiari esempi di successo, specialmente in Irlanda e nei paesi nordici.

Comunità didattica online in Grecia

Il progetto di una rete di scuole greche, finanziato dall'Unione europea, si propone di sfruttare le più recenti tecnologie dell'informazione e della comunicazione e le applicazioni di *e-learning* per l'apprendimento a distanza con l'obiettivo di creare una nuova rete didattica. Con una dotazione di capitale di 35 milioni di euro (di cui il 75% fornito dai Fondi Strutturali), la rete include scuole primarie e secondarie, oltre agli uffici amministrativi del Ministero dell'istruzione, e comprende un totale di oltre 8.000 connessioni.

Il progetto prevede quattro fasi diverse. In primo luogo, le scuole ottengono i computer e le attrezzature per la rete locale (i cosiddetti "laboratori scolastici"). In secondo luogo, i laboratori vengono collegati a una rete di comunicazione. In terzo luogo, la RSG offre ai suoi utenti servizi telematici per l'istruzione, la collaborazione e la comunicazione. In quarto luogo, gli utenti della RSG possono accedere a contenuti didattici, forniti attraverso un portale specificamente ideato per questo progetto.

Poiché è riconosciuto che l'investimento in infrastrutture e attrezzature non è sufficiente da solo a sviluppare l'economia basata sulla conoscenza, le politiche strutturali hanno contribuito ad avviare anche delle strategie regionali di R&S e innovazione mirate alle esigenze specifiche e alla creazione di opportunità di sviluppo locali.

I Fondi Strutturali come strumento per sviluppare la società dell'informazione

In complesso, i Fondi Strutturali erogano finanziamenti per circa 700 milioni di euro annui, poco meno del 4% del totale, a favore dello sviluppo della società dell'informazione nelle regioni dell'Obiettivo 1, riflettendo la priorità data a questo traguardo dalle autorità nazionali e regionali e contribuendo alla realizzazione degli obiettivi di Lisbona e dell'iniziativa eEurope.

L'entità della spesa proveniente dai Fondi e destinata a quest'area è determinata da fattori quali il grado di maturità nel mercato della tecnologia dell'informazione e della comunicazione (ICT), la densità demografica, la disponibilità di competenze in grado di usare la tecnologia e la capacità di pianificare tale sviluppo. Le prime venti regioni, classificate in base alla spesa ICT pro capite, includono sei regioni della Grecia e due della Spagna; sette sono isole o prevalentemente isole e una vasta proporzione è costituita da regioni dell'Obiettivo 1, che considerano l'ICT strategicamente importante per il loro sviluppo.

In termini di formulazione politica, le priorità regionali in quest'area sono generalmente coerenti con quelle delineate nel piano d'azione eEurope 2002. Nelle regioni dell'Obiettivo 1, tuttavia, l'enfasi tende a focalizzarsi maggiormente sullo sviluppo di competenze ICT e di servizi statali in linea.

Sviluppo dell'occupazione e delle competenze attraverso l'investimento nel capitale umano

Nel periodo di programmazione 2000–06, circa 9 miliardi di euro vengono stanziati per lo sviluppo del capitale umano e lo stimolo dell'occupazione attraverso il Fondo sociale europeo (FSE). Di questo importo, poco più della metà (4,5 miliardi di euro annui) è destinato a regioni dell'Obiettivo 1, con la Spagna che riceve circa il 28%, i nuovi Länder tedeschi il 19% e Grecia, Portogallo e Italia il 12–13% ciascuno. Le misure finanziate consistono prevalentemente in programmi attivi per il mercato del lavoro destinati ad accrescere l'occupabilità dei gruppi svantaggiati, cioè i giovani che entrano per la prima volta nel mercato del lavoro e i disoccupati di lunga durata, e a fornire istruzione e formazione sia ai disoccupati sia ai lavoratori, specialmente coloro che rischiano di perdere l'impiego essendo occupati in PMI. Le misure includono anche l'assistenza per il miglioramento dei sistemi nazionali d'istruzione e formazione e dei servizi pubblici del lavoro.

Nel periodo 1994–99, quando l'importo complessivo destinato alle regioni dell'Obiettivo 1 ha totalizzato circa 3,1 miliardi di euro, il FSE ha offerto un contributo sostanziale alle misure attive per il mercato del lavoro, finanziando, ad esempio, circa il 40–50% di tutte le iniziative in Spagna e Portogallo nel 1998. Il Fondo ha

Centrali eoliche sulla costa portoghese

L'idea di costruire una centrale eolica in Portogallo è venuta nel 1990 a un gruppo di uomini d'affari danesi, uno dei quali aveva visitato Melides. La zona costiera, esposta ai venti occidentali, sembrava essere un posto adatto per tale progetto. L'area prescelta occupava sette ettari sul Monte Chaos, una collina di circa 100 metri di altezza situata a 3 km dal mare a Sines. I lavori iniziarono ad aprile 1991 e sei mesi dopo le prime turbine eoliche erano pronte.

Oggi, la centrale consiste di 12 turbine Wind World W-2800 prodotte in Danimarca, che dureranno almeno vent'anni. Ogni turbina è alta 31 metri e ha un diametro di rotazione di 28 metri. Le turbine sono distribuite in tre gruppi di quattro, interconnesse grazie a un sistema di fibre ottiche, che rende possibile il controllo a distanza delle turbine.

La centrale genera energia elettrica a 380 volt, che si accumula in tre stazioni di trasformazione dove il voltaggio è convertito a 15.000 volt e va ad alimentare la rete nazionale. La potenza massima di ogni generatore, che è di 150 kWh, si ottiene quando la velocità del vento raggiunge 40 km all'ora. La produzione annuale è di circa 2,5 milioni di kWh, che corrisponde all'energia consumata dagli utenti privati nella città di Sines.

Dati econometrici sulla convergenza regionale

L'analisi econometrica conferma che vi è stata una certa convergenza nel PIL pro capite nei paesi dell'Unione europea. Considerando la crescita reale del PIL pro capite in 197 regioni (NUTS 2) tra il 1980 e il 2001 e suddividendola in tre periodi (1980-88, 1988-1994 e 1994-2001), è evidente una tendenza significativa della crescita ad essere inversamente correlata al PIL pro capite iniziale. Questa tendenza, tecnicamente definita 'convergenza beta', si osserva in ciascun periodo e indica che le regioni con i livelli di PIL pro capite più bassi nell'anno base hanno sperimentato, in media, la maggiore crescita del prodotto pro capite. Per di più, il ritmo di convergenza così definito (come indicato dal valore del coefficiente beta) è risultato più accentuato da un periodo a quello successivo, grazie all'assistenza dei Fondi Strutturali alle regioni dell'Obiettivo 1, dapprima introdotta (nel 1988) e successivamente incrementata (nel 1994).

Inoltre, all'interno delle regioni dell'Obiettivo 1, quelle con i livelli iniziali di PIL pro capite più modesti hanno mostrato la tendenza a crescere più rapidamente, in particolare, in entrambi i periodi 1988-1994 e 1994-2001

(anche in questo caso, come indicato dal coefficiente beta). La convergenza beta, pertanto, si è verificata sia all'interno del gruppo di regioni dell'Obiettivo 1, sia tra questo e il resto dell'Unione. La convergenza beta tra le regioni dell'Obiettivo 1 è stata particolarmente forte nel periodo 1988-1994, riflettendo in parte gli elevati tassi di crescita nei nuovi Länder tedeschi.

L'analisi di questo periodo indica altresì che le disparità regionali nel PIL pro capite (misurate dalla varianza del logaritmo del PIL pro capite tra le varie regioni) sono diminuite tra il 1980 e il 2001, cosicché anche quella che tecnicamente è nota come 'convergenza sigma' si è verificata durante il periodo considerato. L'entità della convergenza in questo senso, tuttavia, è stata relativamente modesta tra il 1994 e il 2001. Occorre notare che la convergenza beta non implica necessariamente la presenza di convergenza sigma, essendo possibile che le regioni con il PIL pro capite più basso crescano più rapidamente rispetto alla media senza che si riducano le disparità regionali complessive.

Convergenza regionale

	N. di regioni	PIL pro capite (tasso di crescita %)	Convergenza beta Tasso annuo (%)	R2
1980-88				
Tutte le regioni dell'UE15	197	2,0	0,5	0,94
Regioni dell'Obiettivo 1	55	1,9	0,4	0,87
Altre regioni	142	2,0	2,1	0,92
1988-94				
Tutte le regioni dell'UE15	197	1,3	0,7	0,97
Regioni dell'Obiettivo 1	55	1,4	3,1	0,94
Altre regioni	142	1,2	0,8	0,95
1994-2001				
Tutte le regioni dell'UE15	197	2,3	0,9	0,97
Regioni dell'Obiettivo 1	55	2,6	1,6	0,92
Altre regioni	142	2,1	0,0	0,96

Fuente DG REGIO

anche contribuito a finanziare la ristrutturazione e l'espansione dei servizi pubblici del lavoro in Grecia, Irlanda e Portogallo. In Portogallo, inoltre, nello stesso periodo, il FSE ha contribuito a innalzare la proporzione di studenti che seguono l'istruzione universitaria dal 26% al 34% del totale e, in Spagna, ha incoraggiato un gran numero di aziende a fornire per la prima volta un programma di formazione permanente.

Alcuni studi di valutazione dell'attuale periodo di programmazione stimano che gli interventi strutturali nelle regioni dell'Obiettivo 1 possano contribuire a generare circa 700.000 impieghi, facendo crescere l'occupazione di quasi il 4% in Portogallo (187.000 posti) e del 2,5% in Grecia (100.000 posti). Si stima che l'effetto sull'occupazione sia rilevante anche nei nuovi Länder tedeschi, in Italia meridionale e in Spagna (con un incremento dell'1-2% in ciascun caso).

Contributo a uno sviluppo sostenibile

La sostenibilità ambientale è un fattore critico per il mantenimento dello sviluppo regionale nel lungo termine. L'attuale generazione di programmi dei Fondi Strutturali è stata attuata prima che l'odierna strategia di sviluppo sostenibile dell'Unione fosse avviata. Nonostante, gli interventi dei Fondi includono l'ambiente come priorità orizzontale e tengono esplicitamente conto delle considerazioni ambientali nel perseguimento degli obiettivi di coesione economica e sociale. Secondo quanto emerso da una recente valutazione, l'efficacia degli interventi potrebbe in molti casi aumentare in virtù di un più esplicito equilibrio tra questi obiettivi, come anche di una migliore integrazione con le politiche settoriali e nazionali.

Il miglioramento dell'ambiente e la sua tutela da ulteriori danni sono obiettivi integrati negli interventi strutturali. Una parte rilevante dei Fondi Strutturali, quindi, è stata stanziata per finanziare gli investimenti nell'infrastruttura ambientale, in particolare a favore dello smaltimento dei rifiuti e della gestione delle acque reflue, specie nel meridione dell'Unione.

Crescita e convergenza reale tra regioni ...

Come indicato nella Parte 1, nel complesso delle regioni dell'Obiettivo 1 si è registrato a partire dal 1989 un aumento significativo del PIL pro capite in

rapporto alla media dell'UE15, contestualmente a una crescita sia dell'occupazione sia della produttività rispetto a quanto osservato altrove. Questi sviluppi positivi sono confortati da recenti studi empirici, che hanno analizzato l'entità della convergenza regionale che si è realizzata³ (riquadro sui dati econometrici).

La principale conclusione che si può trarre dall'analisi econometrica è che vi è stato un significativo recupero delle regioni dell'Obiettivo 1 in termini di PIL pro capite, oltre a una riduzione delle disparità tra le aree in questione. Al tempo stesso, si è osservata negli ultimi vent'anni una marcata riduzione del divario nella produttività tra le regioni dell'Obiettivo 1 e il resto dell'UE15, specialmente nelle aree più svantaggiate nei paesi beneficiari del Fondo di coesione, suggerendo che il processo di recupero del PIL pro capite è solidamente radicato e offrendo buone prospettive di convergenza nei prossimi anni. Questa riduzione nel divario produttivo è stata più accentuata nella fase di crescita negli ultimi anni '80, in parte a causa dei nuovi paesi aderenti, che hanno tratto beneficio della rimozione delle barriere agli scambi.

L'analisi svolta indica altresì che esiste una certa relazione tra l'ammontare degli aiuti strutturali e la crescita reale del PIL. Le regioni che hanno ricevuto più aiuti per persona, quindi, hanno mostrato la tendenza ad espandersi maggiormente, e viceversa. Molte di queste regioni si trovano in Grecia e Portogallo. Nel contempo, il PIL in un certo numero di regioni greche e portoghesi è cresciuto meno di quanto avesse fatto pensare l'entità degli aiuti strutturali. Ciò si è verificato anche nella maggioranza delle regioni dell'Obiettivo 1 in Germania e in Italia dove, come notato nella Parte 1, la crescita sembra essere stata depressa dalla modesta espansione nel resto del paese. D'altro canto, nella maggior parte delle regioni spagnole, la crescita è stata maggiore di quanto facesse ipotizzare l'ammontare degli aiuti ricevuti, riflettendo forse l'influenza di un'economia nazionale vivace (grafico 4.4).

...e Stati membri

Nei quattro paesi della coesione, come notato nella Parte 1, la crescita del PIL è stata maggiore di quella osservata nel resto dell'Unione nel periodo tra il 1991 e il 2002. Sebbene la differenza sia stata

aree, specie nelle grandi città e nelle conurbazioni. Pertanto, le prime fasi di un recupero economico tendono ad essere caratterizzate da un conflitto tra la convergenza nazionale e quella regionale.

Il conflitto potenziale è rilevante non solo per i paesi beneficiari del Fondo di coesione, ma anche per la strategia di sviluppo che i paesi prossimi all'adesione dell'Europa centrale dovrebbero seguire. Ad eccezione della Bulgaria, la dispersione regionale del PIL pro capite è più accentuata in tutti i paesi aderenti di maggiori dimensioni rispetto ai paesi della coesione. Per di più, essa è aumentata significativamente a partire dalla metà degli anni '90, principalmente a causa dell'alto tasso di sviluppo delle città più grandi, che sono i maggiori poli di crescita. Per contro, come notato nella Parte 1, le disparità regionali nei paesi della coesione — i maggiori beneficiari dell'assistenza strutturale — non sono cambiate molto, nonostante la più sostenuta crescita nazionale rispetto alla media UE. L'unica eccezione è l'Irlanda, dove l'attività economica si è concentrata ancora di più a Dublino.

La possibilità di trovare un compromesso tra la convergenza nazionale e quella regionale suggerisce che i paesi prossimi all'adesione si troveranno a breve a dover scegliere tra la crescita più sostenuta del PIL pro capite nazionale, da un lato, e la riduzione delle disparità regionali, dall'altro. In alcuni casi, gli aiuti strutturali sembrano avere favorito la convergenza nazionale (Irlanda), mentre in altri hanno annullato gli effetti della polarizzazione dell'attività economica (Spagna). L'esperienza indica, tuttavia, che le probabilità di trovare un tale compromesso dipendono in parte dalla distribuzione territoriale dell'attività economica e dagli insediamenti presenti nel paese in questione.

I Fondi Strutturali come strumento d'integrazione economica

Le economie europee stanno diventando maggiormente integrate, come dimostrano l'aumento degli scambi e i flussi degli investimenti tra paesi. Questa integrazione è stata attivamente promossa dalle politiche dell'Unione, specialmente in relazione al completamento del mercato interno, all'introduzione della moneta unica e al futuro

allargamento. Con il sostegno delle politiche di coesione — che hanno stimolato il commercio e influenzato la localizzazione dell'attività economica — la maggiore integrazione ha comportato una diminuzione delle disparità tra le economie.

Gli scambi tra i paesi della coesione e il resto dell'Unione sono più che raddoppiati nell'ultimo decennio. Una parte dell'incremento riflette i vantaggi che altri paesi hanno ottenuto grazie agli aiuti strutturali alle regioni meno favorite. Le stime tratte dalle tavole *input-output*, pertanto, suggeriscono che circa un quarto della spesa strutturale genera un ritorno nel resto dell'Unione sotto forma di maggiori esportazioni, in particolare di macchinari e attrezzature, grazie all'aumento del PIL e degli investimenti. Questa diffusione di effetti benefici è particolarmente marcata in Grecia (il 42% degli aiuti strutturali) e in Portogallo (35%) (tavola A4.8).

Una proporzione consistente dei Fondi Strutturali è destinata all'infrastruttura dei trasporti. Ciò si ripercuote sulla localizzazione delle industrie, accrescendo l'attrattiva delle aree coinvolte e dando slancio all'attività economica di queste regioni, grazie all'incremento dei guadagni e del reddito reale. Alcune simulazioni degli effetti di una serie di progetti finanziati dal Fondo di coesione nel settore dei trasporti suggeriscono che i benefici in termini di reddito possono essere significativi (si stima, ad esempio, che l'effetto combinato dei progetti degli assi stradali Egnathia e Pathe abbia fatto aumentare del 9% circa il reddito della Macedonia orientale). Gli effetti sul PIL (che nel 2006 dovrebbe, secondo le stime, essere del 3% più elevato in Andalusia e di circa il 2% più elevato nel Mezzogiorno, grazie ai programmi cofinanziati dall'UE) sono ulteriormente potenziati dagli interventi strutturali, che riducono i costi di produzione nella regione interessata, non solo attraverso i minori tempi di percorrenza, ma anche tramite la maggiore produttività derivante dal rafforzamento dell'economia dal lato dell'offerta.

In base a uno studio recente, gli interventi dei Fondi Strutturali possono anche incidere sulla localizzazione di attività ad alta intensità di R&S, incoraggiando la loro espansione nelle aree assistite e contribuendo così a una più equa distribuzione delle opportunità di crescita nell'Unione europea.

Rigenerazione a Wolverhampton, Regno Unito

Per alcuni anni Wolverhampton è stata al centro di varie iniziative destinate a generare nuovi impieghi in sostituzione dei posti di lavoro perduti nell'industria dell'acciaio e in altri settori. L'Unione europea ha svolto un ruolo di primo piano nell'agevolare il cambiamento. Nei primi anni '90, l'UE ha incoraggiato un approccio di tipo strategico alla rigenerazione, anziché limitarsi al semplice finanziamento di singoli progetti infrastrutturali, come era avvenuto durante gli anni '80. A seguito di un'ampia verifica e di approfondite consultazioni con la comunità e le aziende locali, è stato redatto un dettagliato programma di rigenerazione urbana. Il finanziamento dell'Unione è stato indirizzato a due gradi aree cittadine:

- il quartiere culturale (Cultural Quarter): il Chubb building, dove un tempo venivano prodotte serrature e casseforti, ospita ora alcune PMI multimediali ed è il punto focale del quartiere. Vari schemi destinati a migliorare la galleria d'arte, il Grand Theatre e l'Arena Theatre dell'università, abbinati a iniziative formative e di sostegno alle imprese, stanno creando opportunità economiche associate alle attività culturali e mediatiche;
- l'area 'All Saints': il progetto 'Urban Village', di impostazione sociale, si propone di migliorare le condizioni di vita in una delle aree più povere della regione, attraverso la creazione di attività d'interesse per la comunità destinate ad assistere i gruppi più svantaggiati e a promuovere iniziative culturali e mediatiche.

Tra il 1993 e il 1998, il programma di rigenerazione ha creato 1.500 impieghi e ha portato alla creazione di 75 PMI, di cui 32 specializzate in attività culturali.

Interventi nelle regioni dell'Obiettivo 2: ristrutturazione e creazione di occupazione

In aggiunta all'assistenza alle regioni dell'Obiettivo 1, i Fondi Strutturali contribuiscono anche a sostenere lo sviluppo economico in altre aree dell'Unione che soffrono di problemi strutturali anziché di ritardo in termini di sviluppo. I maggiori effetti degli interventi in queste aree tra il 1994 e il 1999, messi

a fuoco da recenti studi di valutazione, vengono esaminati nel seguito.

Nel periodo 1994–99, un totale di 82 regioni con 62 milioni di abitanti (il 17% della popolazione dell'UE15) ha ricevuto assistenza ai sensi dell'Obiettivo 2, che si propone di aiutare le aree colpite da declino industriale, con una diminuzione rispetto ai 73 milioni di residenti nelle aree assistite del periodo precedente. L'ammontare della spesa è stato aumentato da 1,2 miliardi di euro a 2,8 miliardi di euro annui, pari all'11,5% del totale dei Fondi Strutturali, con un incremento degli aiuti per persona in queste aree da 16 euro a 44 euro annui. Nel periodo 2000–06, è stato fissato un importo di 3,2 miliardi di euro all'anno (a prezzi 1999) per aiutare le aree rurali e industriali in declino (coperte dall'Obiettivo 5b nel periodo 1994–99), con un importo medio di aiuti per persona lievemente più contenuto (41 euro).

Nel periodo 1994–99, l'assistenza si è concentrata su un vasto numero di piccole aree in 12 Stati membri, con il Regno Unito che ha ricevuto quasi un terzo del totale e la Francia quasi un quarto, mentre i due paesi considerati congiuntamente contano poco meno del 60% del totale dei residenti nelle regioni dell'Obiettivo 2. La Spagna e la Germania si sono ripartite quasi un quarto del totale e altre otto nazioni hanno ricevuto il restante 20%. I contributi dei Fondi Strutturali hanno assicurato quasi un terzo della spesa totale per i programmi dell'Obiettivo 2, mentre una percentuale pressoché equivalente è stata corrisposta da fonti governative e la restante parte è stata stanziata dal settore privato.

In termini di progetti finanziati, la spesa per infrastrutture ha rappresentato il 27% del totale nel periodo 1994–99 (con un calo dal 36% del periodo precedente). Tale spesa è stata destinata principalmente alla riconversione di vecchi siti industriali e alla costruzione di nuovi edifici. Un ulteriore 25% (più del doppio rispetto al periodo precedente) è andato al sostegno alle imprese e, in particolare, alle misure strategiche per facilitare l'accesso delle PMI ai servizi avanzati alle imprese e alla consulenza, promuovere l'ingegneria finanziaria e sostenere gli scambi internazionali e l'avvio di nuove società, in aggiunta all'assistenza di aziende individuali. Poco meno del 20% degli interventi, finanziati

NOVI, Danimarca

Quando il nord della Danimarca è stato ammesso a fruire dell'assistenza strutturale ai sensi dell'Obiettivo 2, la regione soffriva di una disoccupazione elevata a causa del declino della pesca e di altre industrie tradizionali. Invece di impiegare i finanziamenti dell'Unione in questi settori, tuttavia, è stato deciso di focalizzare l'attenzione sullo sviluppo di attività basate sulla conoscenza.

NOVI è una combinazione unica di parco scientifico, ambiente innovativo e fornitore di capitale di rischio. Istituito nel 1989, NOVI ha agito come catalizzatore dello sviluppo di aziende basate sulla conoscenza nella Danimarca settentrionale, in stretta collaborazione con l'università di Aalborg. Essendo un centro tecnologico e innovativo, esso ha svolto un importante ruolo nello sviluppo commerciale, contribuendo significativamente alla creazione di impieghi nell'area.

Il parco scientifico NOVI ospita uno dei maggiori 'grappoli' di aziende operanti nella R&S in Danimarca. Inoltre, l'ambiente innovativo ha incoraggiato la collaborazione attiva tra centri di ricerca, aziende e mercati dei capitali per assicurare lo sfruttamento commerciale delle nuove idee. NOVI ha partecipato a investimenti in nuove iniziative fin dal 1989 ed è cresciuto fino a diventare un'importante risorsa nazionale con una base di capitale di oltre 67 milioni di euro. Esso ha inoltre contribuito alla creazione di NorCOM, un gruppo di aziende industriali della regione specializzate nello sviluppo e nella produzione di strumenti per comunicazioni mobili e navigazione, che ha attirato una crescente quantità di investimenti esteri.

La spesa totale associata a NOVI è stata finora di circa 35 milioni di euro, di cui 21,5 milioni finanziati dal settore privato e circa 12,5 milioni erogati dai Fondi Strutturali.

I Fondi Strutturali sono stati essenziali per il successo di NOVI, avendo reso possibile creare e sviluppare l'iniziativa, in una prospettiva di medio-lungo termine, fino a farle raggiungere una dimensione in cui la collaborazione tra imprenditori, industria e centri di ricerca è risultata della massima efficacia.

principalmente dal FSE, ha riguardato l'assistenza alla formazione e allo sviluppo delle competenze della forza di lavoro. Inoltre, poco meno del 10% della spesa è stato destinato a sostenere la R&S e l'ICT (tavola A4.9).

La spesa in questo settore è risultata molto importante perché ha contribuito a ristrutturare le industrie tradizionali e a diversificare l'attività economica nelle aree dell'Obiettivo 2. Sulla base di dettagliati studi di valutazione, si stima che gli interventi dei Fondi Strutturali abbiano generato circa 700.000 posti di lavoro nelle aree assistite durante il periodo 1994–99, ossia poco meno di 500.000 in termini netti, tenuto conto degli effetti di spiazzamento (che si hanno quando gli impieghi sono creati a spese di posti di lavoro esistenti)⁶. Al tempo stesso, circa 300.000 PMI hanno ricevuto assistenza, il che ha permesso di migliorare i metodi di produzione e di ricercare nuovi mercati, oltre a rafforzare i servizi di sostegno alle imprese disponibili.

Ciò si riflette in un calo della disoccupazione in queste aree maggiore che nel resto dell'Unione durante il periodo di programmazione (mediamente del 3,1% della forza di lavoro tra il 1996 e il 2000, contro un declino del 2,3% nell'insieme dell'UE⁷). La riduzione è stata particolarmente marcata nelle aree con una forte prevalenza di industrie tradizionali in fase di ristrutturazione, spesso responsabili di quasi il 40% dell'occupazione totale, il che indica che la perdita di impieghi in queste industrie è stata più che bilanciata da un'espansione dei nuovi posti di lavoro, specie nei servizi. Sebbene l'aumento del PIL pro capite in queste regioni sia stato minore che nell'insieme dell'Unione durante il periodo considerato (2,1% tra il 1995 e il 2000, contro il 2,4%), la differenza appare modesta, suggerendo che il declino a lungo termine sia stato arrestato almeno in parte. D'altro canto, la crescita lievemente minore del PIL, in aggiunta al miglioramento dell'occupazione, implica che la produttività del lavoro sia aumentata meno nelle aree dell'Obiettivo 2 rispetto ad altre parti dell'UE.

Un'analisi dettagliata indica che il sostegno della spesa a favore di R&S, innovazione e trasferimento tecnologico sembra essere stato particolarmente efficace nel creare nuovi posti di lavoro, oltre a

salvare un certo numero di impieghi esistenti. In ogni caso, tranne alcune rilevanti eccezioni (quali Nordrhein-Westfalen o North-West in Inghilterra), la capacità d'innovazione della maggioranza delle aree dell'Obiettivo 2 resta assai meno sviluppata rispetto alle regioni più dinamiche dell'Unione e la loro base di ricerca tende a non essere ben sintonizzata con la struttura di produzione regionale. Di conseguenza, in generale, queste aree non occupano una posizione centrale nello spazio tecnologico europeo.

Ciò contrasta con la dotazione di infrastrutture e capitale umano in queste aree. Nella maggior parte delle regioni dell'Obiettivo 2, i sistemi di trasporto e telecomunicazione, in particolare, sono di livello relativamente elevato, offrendo buoni collegamenti sia internamente sia verso il resto dell'Unione, mentre la popolazione in età lavorativa è comparativamente ben istruita. Inoltre, le competenze delle forze di lavoro sono state migliorate e ampliate grazie all'aiuto dei Fondi Strutturali, con un'accelerazione del processo di ristrutturazione e una contenuta perdita di impieghi. Sono quindi stati sviluppati programmi di formazione destinati a combattere la carenza di competenze e la rapida obsolescenza delle qualifiche. Sono inoltre state adottate misure specifiche, specialmente nel Regno Unito, per aiutare i gruppi svantaggiati a usufruire dei programmi di formazione e ad accedere al mercato del lavoro. In complesso, circa 3,6 milioni di persone nell'UE hanno beneficiato di misure formative nelle aree dell'Obiettivo 2 tra il 1994 e il 1999, grazie al sostegno comunitario.

Inoltre, con l'assistenza dei Fondi Strutturali, sono stati compiuti notevoli sforzi per recuperare le aree industriali abbandonate e riconvertire i vecchi siti e gli edifici industriali (si stima che mediante i programmi dell'Obiettivo 2 siano stati riconvertiti circa 115 milioni di metri quadrati di superficie nelle aree industriali) e, in generale, per migliorare l'ambiente, specialmente nelle aree urbane. Ciò ha modificato radicalmente l'aspetto di molte aree industriali e ha permesso di destinarle a nuovi usi produttivi, quali le attività culturali e del tempo libero.

In ogni caso, le industrie tradizionali, per quanto in declino, stanno tuttora provocando danni ambientali in molte aree, mentre altre che sono state

abbandonate devono ancora essere recuperate. La ristrutturazione, quindi, non è ancora stata portata a termine in molte parti dell'Unione. Gli studi di valutazione indicano che l'entità della ristrutturazione nelle aree dell'Obiettivo 2 si è differenziata marcatamente da una regione all'altra, riflettendo il potenziale di sviluppo di ognuna e l'efficacia con cui sono stati utilizzati i finanziamenti pubblici, provenienti sia dalla Comunità sia da fonti nazionali. Mentre nelle aree industriali del carbone e acciaio, in particolare, le attività economiche sono state ristrutturate e ammodernate, esiste un certo numero di aree in cui le industrie tradizionali mantengono la loro importanza e un cambiamento strutturale significativo è ancora lontano, con effetti potenzialmente rilevanti sia sui livelli occupazionali sia sul reddito reale.

Al tempo stesso, si possono trarre alcuni insegnamenti dall'esperienza degli interventi nelle regioni dell'Obiettivo 2. Gli effetti positivi che si osservano devono essere rapportati alle due maggiori limitazioni all'efficacia dei programmi, che nascono dal modo in cui è stata attuata la politica. In primo luogo, la dimensione contenuta di molte delle aree ammesse a richiedere il sostegno ha reso difficile l'adozione di una strategia integrata efficiente per quanto riguarda l'impiego di risorse finanziarie nelle regioni in questione. Data l'entità modesta delle operazioni finanziate, è stato difficile in un certo numero di casi raggiungere uno stanziamento sufficiente a finanziare progetti che avrebbero potuto produrre un effetto decisivo sullo sviluppo regionale. In secondo luogo, il limitato periodo di tempo coperto dai finanziamenti (data la suddivisione in due sottoperiodi di tre anni) ha fatto sì che fossero favoriti progetti a breve scadenza (a sostegno dell'occupazione in epoca di recessione, ad esempio) a spese di quelli d'importanza strategica per lo sviluppo regionale.

Sostegno all'agricoltura, allo sviluppo rurale e alla pesca

Le misure adottate ai sensi dell'Obiettivo 5a (regolamenti (CE) n. 950/97 e 951/97) e i programmi dell'Obiettivo 5b negli anni 1994–99 sono stati oggetto di recenti valutazioni, i cui risultati sono riassunti nel seguito.

Interventi ai sensi dell'Obiettivo 5a

L'obiettivo complessivo degli interventi nel quadro del regolamento n. 950/97 è stato il miglioramento dell'efficienza generale e della competitività delle aziende agricole e il mantenimento di una comunità agricola autosufficiente, contestualmente alla tutela dell'ambiente e alla conservazione delle campagne. Per realizzare quest'obiettivo sono state adottate alcune misure.

- Lo schema per gli investimenti nelle aziende agricole ha dato agli agricoltori la scelta tra diverse opzioni di assistenza. Nel meridione dell'Unione, maggiormente interessato dalle misure dell'Obiettivo 1, è stato scelto di potenziare l'efficienza dei metodi di coltivazione e di fare progredire il cambiamento strutturale, mentre in altre aree sono stati privilegiati la diversificazione, il benessere degli animali e l'ambiente. Lo schema si è dimostrato più efficace laddove la ristrutturazione era un elemento di maggiore spicco, come nel caso delle piccole aziende agricole nelle regioni dell'Obiettivo 1.
- Lo schema per l'insediamento di giovani agricoltori, destinato ad aiutare i giovani che vogliono avviare un'attività agricola, è stato attuato in diversi modi nelle varie aree dell'Unione e si è dimostrato più efficace in abbinamento a misure formative e/o di assistenza supplementare. Altri fattori, tuttavia, quali le leggi sulla successione, la presenza di quote latte, i tassi d'interesse e il sistema fiscale, sembrano spesso avere una maggiore influenza sulla decisione di avviare un'attività. In ogni caso, si è osservato un certo incremento nel numero di titolari di aziende agricole con meno di 45 anni in dieci Stati membri.
- Lo schema di indennità compensative per le zone agricole svantaggiate è focalizzato sulla promozione dell'agricoltura nelle aree difficili attraverso una compensazione dei vincoli naturali, sociali, economici e di altro tipo esistenti. Lo schema è rimasto invariato dalla metà degli anni '70 in poi e, per lo più, non è mai stato pienamente integrato nelle strategie di sviluppo rurale. Poiché le somme erogate sono forfetarie, è possibile che gli indennizzi siano insufficienti nelle aree più gravemente svantaggiate (ad esempio,

le aree montuose dell'Obiettivo 1 dove la capacità di cofinanziamento è limitata).

Gli interventi ai sensi del regolamento 951/97 sono stati più direttamente orientati al miglioramento della competitività del settore agro-alimentare. La valutazione degli investimenti finanziati nel periodo 1994–99 dà alcune indicazioni circa un certo progresso nella catena del valore aggiunto in quattro Stati membri, la creazione di nuovi sbocchi sul mercato in metà di essi, l'acquisizione di nuovi macchinari e l'uso di tecnologie più efficienti che hanno contribuito a limitare le emissioni e l'inquinamento, oltre al potenziamento dei canali di marketing in cinque Stati membri.

L'effetto dello schema sui produttori primari è stato limitato a causa della crescente concentrazione delle strutture di commercializzazione e lavorazione in aziende di grandi dimensioni e del potere di mercato di dettaglianti e grossisti. I produttori primari hanno tratto maggiore beneficio quando le attività di marketing e trasformazione dei prodotti sono state organizzate attraverso le associazioni di produttori.

Interventi nelle aree dell'Obiettivo 5b

Nel periodo 1994–99 le aree dell'Obiettivo 5b comprendevano il 26% del territorio dell'Unione e il 9% della popolazione totale (circa 32,7 milioni di persone). All'epoca, i finanziamenti complessivi hanno raggiunto circa 1,1 miliardi di euro annui (il 42% dal FEAOG, il 44% dal FESR e il 14% dal FSE), suddivisi tra lo sviluppo di attività non agricole e la creazione di posti di lavoro (46%), l'aumento del reddito delle famiglie nel settore agricolo (23%), il miglioramento dell'attrattiva delle aree e della qualità della vita (17%) e la riforestazione (4%).

Gli effetti dell'assistenza ai sensi dell'Obiettivo 5b nel periodo 1994–99 sono visibili su tre livelli:

- in agricoltura, non si evince un effetto positivo sul reddito, ma è evidente un certo rafforzamento del settore e anche qualche forma di diversificazione (in particolare, uno spostamento verso produzioni a maggiore valore aggiunto e lo sviluppo dell'agriturismo e dei servizi ambientali);

- nelle attività non agricole, i programmi dell'Obiettivo 5b hanno contribuito all'ammodernamento dell'infrastruttura e al miglioramento del potenziale produttivo delle imprese, all'espansione del turismo e a una crescita dell'occupazione più sostenuta che in altre regioni;
- in termini di attrattiva delle regioni e di qualità della vita, i programmi hanno dato un apporto al rinnovamento dei villaggi, allo sviluppo di servizi di pubblica utilità e alla tutela dell'ambiente.

Ancorché l'effetto delle misure dell'Obiettivo 5b sia stato complessivamente positivo, si possono identificare alcuni punti deboli:

- sebbene questo tipo di interventi richieda un approccio territoriale, alcune aree dell'Obiettivo 5b non erano allineate al processo di sviluppo economico in corso né alla strategia che veniva seguita;
- gli interventi avrebbero dovuto basarsi maggiormente sulla promozione e diffusione di prassi positive, al fine di sviluppare appieno il potenziale delle aree coinvolte.

In generale, per quanto i dati disponibili permettano di desumere, la crescita demografica nelle aree dell'Obiettivo 5b è stata simile a quella osservata in altre parti dell'UE durante il periodo di programmazione (dello 0,3% annuo tra il 1995 e il 2000), mentre l'incremento del PIL è stato lievemente minore (2,4% annuo contro il 2,7%) e la disoccupazione è diminuita in misura più contenuta (dell'1,9% delle forze di lavoro rispetto al 2,3%). In ogni caso, nel 2000 il tasso medio di disoccupazione in queste aree è rimasto al di sotto della media UE (6,5% a fronte dell'8,3%).

Il periodo di programmazione 2000–06

L'adozione del nuovo regolamento comunitario (CE) n. 1257/99 ha permesso di riunire in un singolo strumento legislativo una gamma di misure precedentemente separate, facilitando l'integrazione in un'unica strategia complessiva di provvedimenti diversi destinati allo sviluppo rurale, relativi alle regioni dell'Obiettivo 1 o 2 o riguardanti un'applicazione orizzontale. Ciò ha accresciuto la coerenza e la complementarità delle misure in questione (tavola A4.10).

In ogni caso, la coesistenza di due sistemi di programmazione, gestione e controllo, uno basato sui regolamenti dei Fondi Strutturali e l'altro su quelli del FEAOG-Garanzia, è spesso stata considerata una fonte di complicazione e rigidità, difficile da comprendere da parte degli Stati membri, specialmente quelli che includono regioni dell'Obiettivo 1 e regioni non coperte da tale Obiettivo. Le regole del FEAOG-Garanzia, destinate alle politiche per i mercati agricoli, sono state spesso ritenute inadatte e troppo restrittive per la programmazione pluriennale.

Interventi nel settore della pesca

Sebbene il settore della pesca contribuisca al PIL degli Stati membri in misura molto limitata, nelle regioni in cui si concentra l'attività alieutica esso tende ad essere un'importante fonte sia di reddito sia di occupazione. Le regioni interessate sono prevalentemente localizzate nelle aree periferiche dell'Unione, dove spesso scarseggiano altre opportunità d'impiego. Gli interventi ai sensi del programma comune per la pesca possono, pertanto, dare un notevole contributo al reddito regionale e allo sviluppo di altre attività economiche, inclusa l'acquacoltura.

Promozione dell'occupazione, dell'istruzione e della formazione attraverso il FSE

L'effetto del FSE su occupazione, formazione e istruzione

Durante il periodo di programmazione 1994–99, il Fondo sociale europeo (FSE) — che ha rappresentato un terzo della spesa dei Fondi Strutturali — ha dato assistenza allo sviluppo delle risorse umane nelle regioni dell'Obiettivo 1 per un totale di circa 22,1 miliardi di euro, pari al 49% del totale per il periodo considerato. Al tempo stesso, gli interventi ai sensi dell'Obiettivo 3 sono ammontati a 13 miliardi di euro e sono stati destinati all'integrazione nel mondo del lavoro dei giovani, dei disoccupati di lunga durata e di coloro che erano a rischio di esclusione, oltre ad essere assegnati alla promozione delle pari opportunità nel mercato del lavoro. Gli interventi nel quadro dell'Obiettivo 4 hanno invece raggiunto 2,2 miliardi di euro e sono stati impegnati per

aiutare i lavoratori ad adattarsi al cambiamento industriale.

Specialmente nei paesi della coesione, il FSE ha offerto un sostegno significativo all'attuazione di politiche attive per il mercato del lavoro, focalizzate essenzialmente su formazione (46% della spesa del FSE), percorsi di integrazione e altri schemi analoghi (20%), incentivi all'occupazione (7%), consulenza (4%) e servizi di collocamento (3%), sebbene l'importanza relativa di ogni misura sia stata considerevolmente diversa tra i vari paesi. Il sostegno è stato ripartito tra i disoccupati di lunga durata, specialmente nelle regioni dell'Obiettivo 1 (21% del bilancio), i giovani disoccupati (17%), i socialmente esclusi (15%), i lavoratori più anziani (6%), gli occupati nelle PMI (3%) e i lavoratori disabili (2%).

I dati che emergono dalle valutazioni suggeriscono che, in linea di massima, le misure di maggiore successo sono state quelle che offrivano una combinazione di servizi, quali orientamento, formazione e ricerca di un impiego, rispondenti alle specifiche necessità individuali.

Oltre agli aiuti diretti alle persone, il FSE ha contribuito all'ammodernamento dei sistemi di istruzione e formazione negli Stati membri, a livello sia nazionale sia regionale, migliorando l'accesso alla formazione, tanto dei datori di lavoro quanto dei lavoratori, e contribuendo ad ampliare l'entità dell'investimento pubblico in queste aree.

Gli interventi del FSE nelle regioni dell'Obiettivo 2 e dell'Obiettivo 4 hanno dato nuovo vigore al concetto di adattabilità delle forze di lavoro al cambiamento industriale e hanno promosso misure innovative per incoraggiare un maggiore impegno nella formazione e nell'apprendimento continuo. Essi hanno anche contribuito a rafforzare il legame tra i bisogni formativi e la disponibilità di programmi di addestramento attraverso l'introduzione di meccanismi destinati ad anticipare le tendenze occupazionali.

Questi interventi hanno altresì aiutato a rafforzare la base di capitale umano per la R&S nelle regioni degli Obiettivi 1 e 2 e, in queste ultime, sono stati usati in misura crescente per promuovere le attività basate sulla conoscenza nelle PMI, con la formazione in competenze manageriali, in tecnologie innovative e ICT, al

fine di incoraggiare nuove modalità di organizzazione del lavoro e di finanziare il collocamento temporaneo dei laureati in discipline scientifiche e tecnologiche.

Sebbene i dati statistici siano spesso carenti, l'evidenza mostra che i programmi del FSE hanno influenzato le politiche nazionali sulle pari opportunità tra i sessi; gli interventi nel quadro dell'Obiettivo 3, in particolare, sembrano avere svolto un ruolo importante nell'aiutare le donne svantaggiate nel mercato del lavoro a trovare un impiego.

Inoltre, il FSE ha incoraggiato l'adozione, negli Stati membri, di un più deciso approccio a lungo termine alle misure per il mercato del lavoro, grazie alla programmazione pluriennale, oltre a favorire il decentramento delle politiche dell'occupazione e della formazione. Circa il 30% o più dei programmi del FSE è gestito a livello regionale, mentre l'applicazione del principio del partenariato ha generato un maggiore coinvolgimento delle parti sociali e delle organizzazioni non governative, come anche delle autorità regionali e locali, nella composizione dei Comitati di monitoraggio e nella progettazione e attuazione dei programmi operativi.

Il periodo di programmazione 2000–06: un legame più stretto tra FSE e SEO

Nel periodo di programmazione 2000–06 è stato rafforzato il legame tra il FSE e la Strategia europea per l'occupazione (SEO). Il FSE, con un bilancio di 60 miliardi di euro, è il principale strumento finanziario a sostegno della SEO, mentre quest'ultima offre il quadro di riferimento politico per gli interventi del FSE.

Circa il 60% del FSE (34 miliardi di euro nel periodo considerato) è destinato alla formazione e all'ammodernamento dei sistemi di istruzione e formazione, per adattare le qualifiche di coloro che ricercano un impiego alle nuove opportunità occupazionali. Il 14% circa (8 miliardi di euro) viene impegnato per lo sviluppo di competenze imprenditoriali, l'avvio di nuove attività e la creazione di reti aziendali, al fine di promuovere l'impresa e migliorare così la competitività. Un ulteriore 19% (circa 11 miliardi di euro) assiste le aziende e i lavoratori nell'adattamento alle tecnologie e alle nuove condizioni del mercato. Il restante 7% (poco meno di 4 miliardi di euro) è stanziato per le

misure a favore dell'uguaglianza tra i sessi ed è abbinato a un più vasto impegno di inclusione del principio delle pari opportunità in tutti i programmi e in tutte le attività.

La riforma della SEO nel 2003 dovrebbe contribuire a realizzare in modo più efficace gli obiettivi di Lisbona in un'Unione allargata. Le linee guida per l'occupazione sono state semplificate al fine di realizzare tre obiettivi strategici: piena occupazione, qualità e produttività sul posto di lavoro, coesione e inclusione sociale e regionale. Tra le priorità specifiche rientrano lo sviluppo delle risorse umane, l'integrazione nell'occupazione di coloro che sono svantaggiati e una riduzione delle disparità regionali, come anche un'accresciuta adattabilità, l'apprendimento continuo e l'uguaglianza tra uomini e donne.

Inoltre, è stata sottolineata l'importanza del coinvolgimento delle parti sociali e la necessità che gli Stati membri introducano la SEO a livello regionale e locale, oltre che nazionale.

Iniziative comunitarie: promozione della cooperazione e creazione di reti

Un certo numero di iniziative della Comunità, basate sul partenariato e la cooperazione transfrontaliera, integrano il sostegno alla coesione erogato ai sensi dei diversi Obiettivi. Molte di queste iniziative sono state mantenute, talvolta in forma modificata, per il periodo 2000–06.

INTERREG

La cooperazione tra paesi e regioni è un elemento essenziale della politica di coesione dell'Unione. Le attività interessate dalla cooperazione sono molto diverse, riflettendo le differenze nei livelli di sviluppo e nei contesti istituzionali e amministrativi. Esse, peraltro, sono più complesse da realizzare rispetto ad altri programmi dei Fondi Strutturali.

Rispetto ai principali programmi d'intervento, la dimensione finanziaria complessiva dei programmi INTERREG II è stata relativamente limitata, pari a circa 400 milioni di euro annui (sebbene per il periodo

2000–06 siano state aumentate significativamente le risorse per il programma successivo, INTERREG III).

Durante gli anni 1994–99, sono stati finanziati 75 programmi INTERREG II in tre sezioni: cooperazione transfrontaliera (sezione A), completamento delle reti energetiche (sezione B) e cooperazione nella pianificazione regionale e territoriale (sezione C). All'interno della sezione A, sono stati attuati 59 programmi lungo i confini interni ed esterni per un totale di oltre 15.000 km. Le aree ammissibili al programma coprivano circa il 36% del totale del territorio dell'Unione e comprendevano approssimativamente il 27% della sua popolazione complessiva. Da soli, 11 programmi INTERREG IIA hanno ricevuto più di due terzi del sostegno totale.

I programmi INTERREG di maggiori dimensioni hanno dato risultati significativi sotto forma di ampliamento delle reti stradali, miglioramento dei punti d'accesso frontalieri, potenziamento dei collegamenti ferroviari e, come nel caso dei programmi INTERREG IIB, creazione di nuovi collegamenti di trasporto e sviluppo di fonti energetiche alternative. Tali progetti hanno contribuito ad accrescere l'integrazione economica nell'Unione.

Principali traguardi e valore aggiunto

Le sezioni A e B coprono un nutrito gruppo di programmi differenti in termini di entità del finanziamento, area geografica interessata e orientamento. I risultati della valutazione di INTERREG II mostrano effetti marcati per quanto riguarda la sezione A, quella di gran lunga più ampia. In particolare, sembra che i programmi abbiano prodotto effetti positivi sulla qualità della vita, grazie al miglioramento dell'ambiente e al sostegno delle attività culturali. Tali programmi hanno inoltre arricchito il settore del turismo, creato servizi per le PMI e migliorato l'istruzione, la formazione, l'assistenza sanitaria, i trasporti. La partecipazione diretta delle imprese ai programmi e la collaborazione interaziendale, tuttavia, sono state assai più limitate.

I risultati in termini di riduzione dell'isolamento sono stati eterogenei. Nel caso dei programmi nelle regioni più isolate dell'Obiettivo 1, una parte preponderante dei finanziamenti è stata destinata ai

trasporti. In un certo numero di aree frontaliere, specialmente in Grecia, Germania e Finlandia, sono stati migliorati significativamente i collegamenti stradali lungo i confini, gli attraversamenti transfrontalieri e le strutture portuali, mentre gli effetti nelle aree lungo il confine tra Spagna e Portogallo e in Austria sono apparsi più limitati.

Una parte del valore aggiunto dei programmi INTERREG IIA è rappresentata dal loro contributo alla creazione e al rafforzamento di una cultura di cooperazione transfrontaliera, sia all'interno dell'Unione sia tra essa e i paesi confinanti. I maggiori benefici si sono manifestati nell'aumento dei contatti giornalieri e nello sviluppo di una fiducia e di una comprensione reciproche tra le varie parti coinvolte, incluse le autorità pubbliche e le organizzazioni private e a partecipazione statale.

In molti casi, INTERREG ha dato un contributo particolare, favorendo la soluzione di problemi specifici che non si sarebbero potuti affrontare con il supporto di altri programmi. L'iniziativa ha quindi rappresentato lo stimolo iniziale al diffondersi della cooperazione transfrontaliera, rendendo possibile l'avvio di altri progetti.

Il numero relativamente limitato di progetti su vasta scala finanziati nel quadro della sezione B (in Grecia, Italia, Spagna e Portogallo) ha riguardato l'ampliamento e l'integrazione delle reti del gas e dell'energia elettrica, limitandosi, tuttavia, a singoli paesi⁸.

INTERREG II è stato inoltre utilizzato per incoraggiare la creazione di reti tra paesi, lo scambio di esperienze tra regioni e la diffusione della conoscenza, al fine di estendere le prassi positive a tutta l'Unione. Un elemento chiave dei progetti della sezione C è la loro natura sperimentale. Essi, pertanto, includono studi, sviluppo di basi dati e rilevamenti, metodologie di pianificazione integrata e progetti pilota. Sebbene sia difficile determinare il loro effetto in termini quantitativi, tali progetti hanno contribuito a definire strumenti e modalità di cooperazione.

La continuità e la sostenibilità delle attività, tuttavia, meritano un'attenzione particolare. Benché siano evidenti esempi di auto-sostenibilità di talune

Esempi tratti da INTERREG

Riduzione dell'isolamento ed eliminazione delle strozzature lungo il confine tra Irlanda e Irlanda del nord

Il programma Irlanda/Irlanda del nord ha destinato 30 milioni di euro dei Fondi Strutturali allo schema a favore della rete stradale e dell'infrastruttura di trasporto, che ha contribuito a finanziare 69 progetti per il miglioramento di circa 110 km di strade secondarie, considerate come "strozzature" o "collegamenti mancanti". Altri 104 progetti, a copertura di approssimativamente 166 km di strada, sono stati attuati per ridurre i vincoli allo sviluppo economico nelle regioni di confine e per migliorare le opportunità economiche in aree più vaste su entrambi i versanti del confine. Alcuni dei progetti hanno anche dato luogo al miglioramento degli accessi ai principali corridoi di trasporto internazionale, inclusa la rete TEN-T.

Il programma ha concorso altresì a potenziare il trasporto pubblico. Tra il 1994 e il 2000, tre progetti di miglioramento di stazioni per autobus hanno contribuito a incrementare il numero dei servizi locali e transfrontalieri, nonché il totale dei passeggeri.

Sviluppo commerciale transfrontaliero e collaborazione tra PMI in Scandinavia

I programmi INTERREG IIA a copertura delle aree di confine tra Danimarca, Svezia e Finlandia e i confini esterni con la Norvegia (che hanno incluso la realizzazione di reti, l'organizzazione di mostre, la costruzione di basi di dati e la promozione commerciale) sono esempi di prassi positive nell'area dello sviluppo di attività commerciali tra aree di confine e del rafforzamento delle PMI. Nella regione di Øresund, lungo il confine tra Danimarca e Svezia, il sostegno alle attività commerciali transfrontaliere ha portato alla creazione di 'grappoli' di nuove industrie, anche nel settore biotecnologico (ad esempio, Medicon Valley) e della trasformazione alimentare (ad esempio, la rete alimentare di Øresund). I 41 progetti destinati alla creazione di reti aziendali hanno generato circa 300 posti di lavoro in più nell'area. I programmi lungo il confine tra Svezia e Norvegia hanno coinvolto oltre un migliaio di società in varie reti di sviluppo commerciale, tra cui una per le donne imprenditrici.

attività nella maggior parte dei programmi INTERREG IIA, l'assistenza comunitaria è tuttora necessaria per assicurare la vitalità e la stabilità di molti progetti, specialmente quelli destinati alla creazione di reti.

Fattori che influenzano l'efficacia

I programmi di maggiore successo della sezione A sono stati quelli sviluppati congiuntamente attorno a un limitato numero di finalità e priorità strategiche a lungo termine. Essi hanno generalmente coinvolto ampi e approfonditi partenariati transfrontalieri, sia formali, attraverso accordi istituzionali di programmazione, sia amministrativi e informali.

La capacità gestionale (incluso un ufficio amministrativo efficiente) è vitale ma spesso è stata sottovalutata. Il sostegno proattivo ai beneficiari potenziali dei finanziamenti e ai promotori dei progetti è la chiave per generare e sostenere un numero sufficiente di iniziative valide di genuina cooperazione e per trarre il massimo dai risultati prodotti.

In alcune aree confinanti con paesi terzi, le complesse disposizioni adottate a causa dei

regolamenti specifici dei diversi enti responsabili dei finanziamenti coinvolti (in particolare, Phare, Tacis, Cards, Meda) hanno limitato l'efficacia dei programmi.

Il problema di fondo nella gestione di programmi transfrontalieri e transnazionali è rappresentato dalle disposizioni legali e amministrative e dalle tradizioni spesso assai diverse dei vari paesi coinvolti, più che dalle differenze linguistiche. Uno degli obiettivi di INTERREG è superare tali differenze (ad esempio, creando strutture amministrative comuni e segretariati tecnici congiunti). Le difficoltà incontrate richiedono disposizioni legali *ad hoc* da parte degli Stati membri partecipanti. Alcune di queste disposizioni hanno coinvolto numerosi Stati membri, sotto forma di accordi bilaterali e multilaterali, e in certi casi si è fatto ricorso a un Gruppo europeo di interesse economico. Nessuna delle disposizioni messe in atto, tuttavia, offre una soluzione valida a livello europeo al problema dell'attuazione della cooperazione transfrontaliera.

URBAN

L'iniziativa URBAN copre il 44% della popolazione dell'Unione residente in aree urbane con più di 50.000 abitanti. È stata introdotta nel 1994 a seguito di un certo numero di progetti pilota e delle linee guida della Commissione europea per il periodo di programmazione 2000–06, che richiedevano agli Stati membri di prestare particolare attenzione alla politica urbana nei loro programmi nell'ambito degli Obiettivi 1 e 2.

Nel periodo 1994–99, URBAN ha erogato 148 milioni di euro annui per progetti pilota in 118 città, mentre circa 104 milioni di euro annui sono stati messi a disposizione dal 2000 al 2006 per progetti in 70 città. L'iniziativa è focalizzata principalmente sui piccoli quartieri urbani e concentra i fondi su un certo numero di programmi integrati che comportano l'attiva partecipazione delle comunità locali.

Gli studi di valutazione indicano che i progetti hanno indotto qualche miglioramento nella qualità della vita nelle 118 aree che vi hanno preso parte, grazie agli investimenti nei trasporti pubblici, nell'istruzione e nelle attività culturali e alla maggiore

I benefici di un'azione coordinata a livello urbano

Nel Magdeburgo-Cracau, URBAN ha fornito assistenza ad aziende di dimensioni molto piccole attraverso il finanziamento di uno schema che, normalmente, non sarebbe stato ammesso a fruire dei finanziamenti del FESR. Analogamente, nella circoscrizione londinese di Haskney, URBAN si è occupato di problemi — i bisogni dei gruppi colpiti da esclusione sociale, in particolare — che non rientravano nel programma dell'Obiettivo 2 destinato all'area East London.

In Spagna, circa metà dei programmi URBAN ha avuto scopi paralleli a quelli dei programmi degli Obiettivi 1 e 2 e sono stati stabiliti collegamenti strategici con altre iniziative comunitarie in sei città spagnole. In Portogallo, tutti e sei i programmi URBAN hanno sostenuto l'investimento fornito nel quadro dell'Obiettivo 1, destinato in particolare alla rete stradale, all'ambiente e all'infrastruttura sociale.

accessibilità ai servizi pubblici, che hanno ridotto l'esclusione sociale. I progetti hanno altresì contribuito a mettere in luce il potenziale economico intrinseco delle aree in questione, spesso con vantaggi anche per le aree adiacenti.

URBAN si è focalizzato, in particolare, sulla creazione e il miglioramento del capitale sociale locale, in parte con l'inclusione di misure attive per l'apprendimento come parte integrante dei programmi. Il coinvolgimento delle comunità locali, per di più, ha contribuito a migliorare la visibilità della politica strutturale dell'Unione in molte città e il tipo di progetti intrapresi ha avuto un impatto diretto sulla vita delle persone⁹. URBAN ha anche contribuito a delimitare le politiche urbane nazionali su tutto il territorio dell'Unione europea.

Inoltre, URBAN ha agito da catalizzatore della rigenerazione e, in alcuni casi, ha prodotto un importante effetto leva sugli investimenti. A Rostock, in Germania, ad esempio, uno studio ha stimato che per ogni euro investito nel rinnovamento dell'area interessata da URBAN siano stati generati ulteriori 3,9 euro all'interno e in prossimità dell'area stessa.

Nel contempo, la concentrazione degli aiuti in aree di piccole dimensioni può aver limitato l'impatto dell'iniziativa, tralasciando i progetti destinati ad affrontare problemi nazionali o regionali, inclusi quelli incentrati sulla gestione del rapporto tra aree urbane e aree rurali circostanti o sulla creazione di 'grappoli' di industrie specifiche nel caso queste si

espandano al di là dell'area direttamente interessata.

Poiché anche i programmi relativi agli Obiettivi 1 e 2 dedicano risorse sostanziali alla lotta ai problemi urbani, il sostegno messo a disposizione ha bisogno di essere coordinato meglio con questa iniziativa, in modo da accrescere la partecipazione delle autorità locali alla definizione e alla gestione dei programmi e dei progetti che riguardano le aree urbane¹⁰ (grafico 4.5).

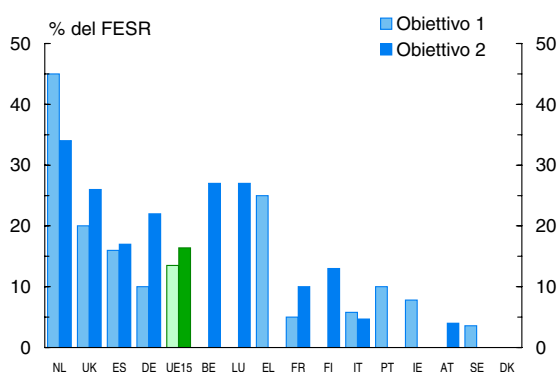
ADAPT, EMPLOYMENT e EQUAL

Due iniziative comunitarie, ADAPT ed EMPLOYMENT, sono state lanciate nel 1995 per sostenere le politiche delle risorse umane. Una nuova iniziativa, EQUAL, è stata introdotta nell'attuale periodo di programmazione per combattere le discriminazioni e le disuguaglianze nel mercato del lavoro. EMPLOYMENT e ADAPT hanno ricevuto il 7,5% del bilancio totale del FSE. Esse sono per lo più cofinanziate dai governi nazionali, ma hanno attratto anche alcuni finanziamenti privati, specialmente ADAPT. Insieme, le due iniziative hanno erogato finanziamenti a circa 9.300 progetti individuali e hanno coinvolto approssimativamente 1,6 milioni di persone.

L'obiettivo di ADAPT ed EMPLOYMENT è stato il coinvolgimento di persone e organizzazioni locali nei diversi paesi in programmi innovativi destinati a:

- sviluppare partenariati locali e regionali, coinvolgendo le parti interessate del settore sia pubblico sia privato, per facilitare l'integrazione nel mercato del lavoro e la creazione di nuovi impieghi;
- incoraggiare uno scambio di idee ed esperienze a livello internazionale per migliorare i programmi e stimolare l'innovazione;
- promuovere il cambiamento, alimentando nuove idee nelle politiche e nelle prassi nel settore sia pubblico sia privato attraverso la diffusione dei risultati dei progetti e la dimostrazione della loro importanza come risposta ai bisogni del mercato del lavoro.

4.5 Stima della spesa urbana per programmi degli Obiettivi 1 e 2, 2000-2006



Fonte: elaborazioni DG REGIO

I progetti finanziati hanno incluso: misure per facilitare l'accesso al lavoro e all'istruzione per tutti attraverso 'percorsi' europei di formazione rispondenti alle esigenze individuali; il sostegno a nuove fonti di occupazione, quali l'economia sociale; l'aiuto alle PMI per anticipare e agevolare l'adattamento al cambiamento del mercato; l'erogazione della formazione; l'incoraggiamento della flessibilità sul lavoro; l'assistenza alle donne per aiutarle a realizzare il loro potenziale nel mercato del lavoro attraverso la desegregazione di impieghi e settori di attività e l'offerta di maggiori facilitazioni a chi deve conciliare professione e vita familiare.

Queste iniziative sono state efficaci in diversi modi. In Finlandia, il Modello di occupazione integrato, sviluppato con il sostegno di EMPLOYMENT, viene attualmente applicato ai programmi dell'Obiettivo 3. In Italia, un certo numero di autorità regionali ha adottato politiche basate sugli approcci di EMPLOYMENT. In Belgio, il progetto EMPLOYMENT-Youthstart è stato fonte d'ispirazione per l'introduzione di un approccio modulare alla formazione professionale nel sistema d'istruzione fiammingo e, nel Regno Unito, dell'elemento di 'mentoring' nell'iniziativa 'New Start'. In Grecia, una varietà di progetti innovativi ha influenzato la definizione delle politiche per i disabili.

Nel caso dell'iniziativa ADAPT, un progetto pilota di rotazione degli impieghi ha dato origine, nell'ambito della politica del mercato del lavoro in Portogallo, a un sistema di sostituzioni temporanee di lavoratori in congedo formativo. In Svezia, le iniziative di sviluppo di capacità e competenze sperimentate con il sostegno di ADAPT sono state adottate dai programmi nazionali. I progetti ADAPT, inoltre, hanno favorito il coinvolgimento delle agenzie regionali nelle questioni riguardanti l'occupazione in Austria e Italia e hanno permesso di coordinare meglio le attività svolte da organizzazioni diverse in Francia e Irlanda.

Sulla base dell'esperienza maturata con queste due iniziative comunitarie, EQUAL si propone di promuovere nuovi strumenti di lotta contro ogni forma di discriminazione e disuguaglianza nel mercato del lavoro, mettendo l'accento sullo sviluppo di partenariati e collaborazioni transnazionali oltre che sull'inclusione di un approccio innovativo nelle politiche del settore.

LEADER

LEADER II ha interessato più del 36% del territorio dell'Unione europea e il 12% della sua popolazione nel periodo di programmazione 1994–99. Quasi 1.000 organizzazioni hanno ricevuto assistenza per lo sviluppo rurale nel quadro di questa iniziativa e oltre il 90% di esse era costituito da gruppi di azione locale (GAL). I Fondi Strutturali hanno erogato circa 300 milioni di euro l'anno per l'iniziativa LEADER II su un totale di 700 milioni annui, stanziati a favore del turismo rurale (la principale attività beneficiaria), delle PMI, della promozione dei prodotti locali e dello sviluppo tecnico dei GAL. In aggiunta al sostegno diretto, LEADER II ha prodotto benefici in termini di:

- creazione di partenariati locali, in particolare i GAL, istituiti in un'area o campo di attività;
- sviluppo di un approccio dalla base al vertice, attuato collettivamente, all'interno di una strategia di sviluppo locale innovativa, multi-settoriale e coordinata;
- maggiore cooperazione e creazione di reti tra aree diverse;
- decentramento della gestione dei finanziamenti disponibili (sia dai Fondi Strutturali sia da fonti nazionali).

Il numero dei beneficiari dell'assistenza erogata da LEADER II e l'area interessata sono stati oltre quattro volte maggiori rispetto all'iniziativa LEADER I nel precedente periodo di programmazione. Le due iniziative hanno contribuito a creare una cultura del partenariato e hanno incoraggiato le persone e le organizzazioni sul territorio a considerare lo sviluppo locale come una questione che le riguarda personalmente e a sentirsi responsabili di quanto accade nell'area di loro competenza. L'approccio dell'iniziativa LEADER ha permesso alle strategie di sviluppo locale di adattarsi in modo flessibile alle diverse condizioni territoriali. Nell'ambito di LEADER II, peraltro, l'accento è stato posto sull'innovazione e, da allora, questo approccio è stato ampiamente applicato come strumento comune per affrontare i problemi dello sviluppo rurale.

I beneficiari dell'iniziativa hanno tendenzialmente risposto in modo positivo alla richiesta di coinvolgimento nella creazione di reti, ma lo scambio di esperienze ha interessato principalmente coloro che erano già in precedenza più attivamente impegnati. D'altro canto, l'enfasi sulla cooperazione ha dato origine a progetti congiunti in un certo numero di aree rurali e ha dato un apporto all'avvio di circa 600 progetti con partecipanti appartenenti a paesi diversi.

L'iniziativa ha inoltre incoraggiato la formazione di reti informali e attività locali, contribuendo all'apertura di nuove aree e al rafforzamento del governo locale, ulteriormente potenziato dal decentramento della gestione dei progetti LEADER. Oltre a ciò, l'iniziativa ha aiutato a sviluppare il patrimonio locale di conoscenze tecnologiche nelle aree assistite, in termini di definizione degli obiettivi, metodi di pianificazione, amministrazione e valutazione. In ogni caso, la gestione dei finanziamenti è stata spesso considerata rigida e burocratica, largamente a causa della coesistenza di tre Fondi Strutturali, ognuno con i propri regolamenti.

L'iniziativa LEADER+, introdotta nell'attuale periodo di programmazione (2000–06) con 300 milioni di euro annui, è stata strutturata sulla base dell'esperienza maturata con LEADER I e II. I principi di base non sono stati modificati: l'accento viene posto sulla natura pilota dei progetti, con le strategie di sviluppo locale formulate soprattutto intorno a un numero limitato di temi d'interesse comunitario. Gli strumenti del partenariato sono stati definiti meglio e i termini per la cooperazione semplificati, mentre i finanziamenti della Comunità provengono unicamente dal FEAOG.

Azioni innovative pilota: quali insegnamenti se ne possono trarre?

Le prime attività sperimentali per sostenere l'innovazione in relazione alla politica regionale e sociale, avviate dalla Commissione negli anni 1993–94, hanno anticipato in maniera efficace lo sviluppo a livello regionale dell'economia basata sulla conoscenza. Oggi, quasi un terzo delle autorità regionali nell'UE15 ha formulato una Strategia regionale d'innovazione (RIS)¹¹ o una Iniziativa regionale per

Porre le basi dell'economia basata sulla conoscenza nella regione spagnola Castilla y León attraverso l'assistenza dei Fondi Strutturali

La regione spagnola Castilla y León, che rientra nell'Obiettivo 1, è stata selezionata dalla Commissione europea nel 1997 per preparare un Piano tecnologico regionale. Si è fatto ricorso ai programmi dell'Obiettivo 1 dei Fondi Strutturali per finanziare le priorità e le azioni politiche identificate da questo Piano nel campo dell'innovazione e della R&S. L'intenzione alla base del piano era di coinvolgere il maggior numero possibile di organizzazioni del settore e di creare un ampio consenso tra di esse. I risultati iniziali sono incoraggianti: la spesa pubblica è aumentata di oltre l'11% all'anno e la spesa delle imprese per l'innovazione è cresciuta di oltre il 15% nella seconda metà degli anni '90; al momento, quasi 1.400 aziende (di cui il 95% è costituito da PMI) stanno partecipando attivamente ai programmi pubblici d'innovazione, contro le 600 circa nel 1995.

La spesa totale per R&S è aumentata dallo 0,6% del valore aggiunto lordo non agricolo nella regione nel 1995 allo 0,9% nel 2000, mentre la spesa totale per l'innovazione è passata dall'1,4% all'1,7% tra i due anni considerati. Al tempo stesso, il numero di lavoratori a tempo pieno nel settore della ricerca e di personale tecnico equivalente si è ampliato da 3,5 ogni 1.000 occupati a 5. La regione ha ora la seconda spesa più elevata per R&S pro capite fra le aree dell'Obiettivo 1 in Spagna e si posiziona all'ottavo posto fra tutte le regioni spagnole, nonostante il predominio delle PMI e il ruolo dell'agricoltura e di altre industrie tradizionali.

la società dell'informazione (RISI)¹², destinata a sviluppare sistemi d'innovazione validi e a promuovere la diffusione della conoscenza ICT a livello regionale. Le azioni pilota iniziali, nella maggioranza dei casi prolungate nel corso degli anni, erano fondate su un processo di pianificazione dalla base al vertice, guidato dalla domanda, grazie al quale sono stati creati forti partenariati tra settore pubblico e settore privato, con il coinvolgimento di aziende, università, centri tecnologici e autorità pubbliche nelle regioni interessate.

Circa trenta regioni hanno offerto sostegno a 'grappoli' e reti di aziende nel quadro dei loro piani d'azione, oltre a sviluppare una gamma di misure destinate alle PMI. In molti casi, le azioni prioritarie a favore dell'innovazione identificate dalle RIS sono state incluse nei programmi degli Obiettivi 1 e 2, dando luogo a progetti migliori e a maggiori finanziamenti per l'investimento pubblico, mentre le RISI hanno accresciuto la consapevolezza degli effetti socio-economici della società dell'informazione e della diffusione dell'ICT e hanno incoraggiato lo sviluppo di progetti legati al piano d'azione eEurope.

Le azioni innovative finanziate dal FSE hanno generato effetti positivi anche per l'occupazione e l'inclusione sociale. Il progetto pilota Capitale sociale locale (finanziamento del FSE di 3,5 milioni di euro annui) ha dato un sostegno a 3.350 micro-progetti, ognuno dei quali ha ricevuto un contributo medio di 8.000 euro, raggiungendo una vasta gamma di persone che difficilmente avrebbero potuto ricevere altri tipi di assistenza.

Nel 2001 è stato introdotto un nuovo sistema per le azioni innovative del FESR, con lo scopo di consolidare le priorità comunitarie di sviluppo della competitività, della tecnologia e dell'innovazione a livello regionale (come stabilito a Lisbona nel 2000), di applicazione di nuove forme di tecnologia dell'informazione (il piano d'azione eEurope) e di promozione di una crescita sostenibile. Il nuovo sistema mira ad assicurare che ogni regione UE abbia gli strumenti per esplorare nuove politiche di sviluppo dell'economia basata sulla conoscenza, al fine di accrescere la presenza dell'innovazione nei programmi degli Obiettivi 1 e 2. In base allo schema, le autorità regionali hanno potuto richiedere al FESR fino a 3 milioni di euro di cofinanziamento per programmi biennali, improntati a un forte partenariato tra settori pubblico e privato, mirati a produrre un sostanziale effetto leva per richiamare il finanziamento privato e a incorporare un approccio strategico all'innovazione. Al momento, tre regioni dell'Unione su quattro stanno sviluppando tali programmi con un bilancio totale di quasi 1 miliardo di euro e finanziamenti del FESR di circa 400 milioni di euro. Inoltre, sono state create reti separate per ognuno dei tre temi strategici, che coinvolgono più di 40 regioni, gestite in collaborazione con la

Commissione, al fine di promuovere l'apprendimento collettivo e lo scambio di prassi positive.

Miglioramento dell'efficacia dei metodi gestionali

Nell'ultima revisione dei regolamenti dei Fondi Strutturali nel 1999, si è tentato di chiarire i rispettivi ruoli e responsabilità della Commissione e degli Stati membri. Lo scopo era di semplificare il sistema e, contemporaneamente, assicurare un maggiore decentramento delle responsabilità agli Stati membri. In parallelo, la Commissione ha puntato ad avere un ruolo meno attivo nell'amministrazione quotidiana.

Persiste, tuttavia, una certa tensione. Mentre la Commissione mantiene la responsabilità verso il Parlamento europeo e il Consiglio per la spesa dei Fondi, il modo in cui i finanziamenti vengono erogati rientra sempre più tra i compiti degli Stati membri. A causa della tensione esistente, è apparso chiaro che il sistema di amministrazione dei Fondi non è diventato né più semplice né più lineare.

Il recente esercizio di semplificazione¹³ ha tentato di ridurre la complessità e la confusione nelle disposizioni degli attuali regolamenti dei Fondi Strutturali, provando nel contempo a migliorare il coordinamento e la flessibilità. L'attenzione deve ora volgersi alle modifiche da apportare ai regolamenti per massimizzare l'efficacia, assicurare la proporzionalità e ridurre la complessità superflua. Tali cambiamenti nei requisiti amministrativi devono basarsi su un'analisi dei punti di forza e delle debolezze dell'attuale sistema e devono essere decisi molto prima che venga messo a punto il sistema di attuazione per il nuovo periodo di finanziamento. A tal fine, la Commissione ha tenuto un seminario nel 2003, che ha riunito più di 600 partecipanti, nel quadro di un più ampio dibattito sul futuro della politica gestionale avviato dalla Commissione nel 2001¹⁴.

I principi fondamentali

I principi della programmazione, del partenariato, della concentrazione e dell'addizionalità sono stati introdotti come elementi unificatori dei Fondi

Strutturali nella riforma del 1988 e restano una parte centrale della gestione dei Fondi, essendo stati formulati per accrescerne l'efficacia e l'impatto. La varietà di prassi amministrative che si è sviluppata, nel rispetto dei principi fondamentali ma tenendo conto del contesto istituzionale e della capacità gestionale dei singoli Stati membri, tende anch'essa a cambiare nel tempo.

La programmazione genera stabilità e coerenza ma deve essere snellita

La programmazione pluriennale è stata uno dei maggiori successi del metodo dei Fondi Strutturali e i benefici di questo approccio sono diventati più chiari con l'andar del tempo, contestualmente allo sviluppo della capacità di pianificazione programmatica da parte degli Stati membri. La relativa uniformità e coerenza nella programmazione a partire dal 1989 hanno facilitato la pianificazione a più lungo termine e a maggiore contenuto strategico.

Dal punto di vista finanziario, la programmazione pluriennale, rispetto al bilancio annuale, genera un grado più elevato di certezza e stabilità riguardo alla disponibilità dei finanziamenti. Ciò è particolarmente importante nel contesto dei cospicui investimenti per infrastrutture il cui completamento richiede anni.

Nel tempo si sono sviluppati elementi differenti del processo di programmazione:

- l'inclusione nei documenti di programmazione di dati di riferimento a sostegno dell'analisi socio-economica e di obiettivi quantificati, che hanno dato luogo a una maggiore trasparenza nell'attuazione dei programmi;
- l'allungamento del periodo di programmazione, che riflette la crescente capacità di programmazione pluriennale ma rappresenta anche una sfida, dovendo assicurare una flessibilità delle procedure tale da permettere l'adattamento dei programmi in risposta al cambiamento;
- meno positivamente, sono aumentati i timori riguardo alla durata e alla complessità associate all'approvazione dei documenti di programmazione, che nascono in parte dall'introduzione del complemento di programma.

La difficile sfida per la politica di coesione consiste nel trovare il giusto equilibrio tra la necessità di trasparenza e responsabilità dei programmi (che richiedono informazioni più dettagliate e meccanismi di controllo), di flessibilità all'interno dei programmi stessi e un partenariato con la Commissione che deve essere trasformato in un esercizio strategico anziché limitarsi a una semplice micro-gestione).

Il partenariato si rafforza e diventa più inclusivo

Il partenariato si è ampliato e approfondito nel corso dei quindici anni della politica di coesione e, in alcuni casi, ha valicato i confini dei Fondi Strutturali espandendosi in altre aree dell'amministrazione nazionale e regionale. Mentre nel 1988 il partenariato era concepito essenzialmente come un rapporto verticale tra la Commissione e le autorità nazionali, regionali o locali, la sua dimensione orizzontale, con l'inclusione di un più vasto numero di partecipanti a livello locale, regionale e nazionale, si è rafforzata nel tempo. Quando funziona efficacemente, il partenariato aggiunge valore in molti modi:

- nella strutturazione dei programmi, aiuta a focalizzare gli interventi sui bisogni della regione o del particolare gruppo beneficiario;
- stimola le idee riguardo ai progetti, grazie alla comunicazione tra le parti interessate delle opportunità in relazione ai requisiti dei Fondi Strutturali;
- dà impulso al processo di verifica attraverso la conoscenza del funzionamento pratico del programma, contribuendo così a individuare soluzioni ai problemi di attuazione;
- fa sì che una più vasta gamma di punti di vista vada a incidere sul processo di valutazione;
- concorre alla più ampia diffusione delle informazioni sui Fondi e del loro impatto nell'area interessata.

Il partenariato resta un principio fondamentale ai fini della gestione, del controllo e della valutazione dei Fondi e può aggiungere un grande valore, specialmente dove ruoli e responsabilità dei

partecipanti sono chiaramente delineati. I Patti territoriali per l'occupazione rappresentano un buon esempio di funzionamento del partenariato, avendo assicurato un valore aggiunto allo sviluppo e all'occupazione locale mediante:

- un migliore utilizzo delle risorse a livello locale e regionale;
- la corrispondenza tra domanda e offerta;
- minori sovrapposizioni amministrative;
- la promozione di una maggiore chiarezza nella definizione delle politiche.

Nel tempo, i principali programmi d'intervento dei Fondi Strutturali hanno comportato anche un maggiore coinvolgimento dei partner sociali nella loro programmazione e gestione. Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato a settembre 2003 un parere esplorativo sul tema dei partenariati come strumento di attuazione dei Fondi Strutturali, in cui si raccomanda il rafforzamento del partenariato dato che esso contribuisce al successo dei programmi accrescendone la legittimità, facilitandone il coordinamento e migliorandone l'efficacia e la trasparenza. I benefici del partenariato sono particolarmente evidenti nei programmi del FSE, dove molti attori a livello locale hanno scelto un coinvolgimento diretto nei programmi finanziati dall'Unione.

Mentre vi è un vasto consenso sul fatto che il partenariato aggiunga valore all'efficacia e all'impatto dei Fondi Strutturali, esso introduce altresì nuovi livelli di complessità nel processo di strutturazione e attuazione delle politiche, con un conseguente possibile rallentamento del processo decisionale. Pertanto, vi è un bilanciamento tra l'ulteriore complessità derivante dal partenariato e il miglioramento nella progettazione e attuazione che esso può generare.

Concentrazione

La concentrazione intende assicurare che l'impatto dei Fondi Strutturali non venga dissipato attraverso una diffusione troppo parsimoniosa delle risorse, dal punto di vista geografico, finanziario o in termini

di priorità politiche; al tempo stesso, essa intende fare sì che tutte le regioni con gravi problemi strutturali ricevano assistenza.

L'individuazione degli obiettivi geografici è stata guidata dai criteri di ammissibilità delle aree secondo i parametri dei Fondi Strutturali. Sono stati compiuti alcuni progressi in tal senso, avendo il periodo di programmazione 2000–06 un maggiore livello di concentrazione rispetto ai due periodi precedenti, con il 41% della popolazione dell'Unione interessata dagli Obiettivi 1 e 2. Ciò nonostante, il processo d'individuazione delle regioni dell'Obiettivo 2 nell'attuale periodo è stato oltremodo complesso e, in alcuni casi, ha dato luogo a una certa frammentazione delle regioni e dispersione delle risorse. Per gli anni 2004–06, tutte le regioni dei dieci nuovi Stati membri saranno interessate dall'Obiettivo 1, ad eccezione di Praga, Bratislava e Cipro, dove, in complesso, il 31% della popolazione sarà coperto dall'Obiettivo 2.

La concentrazione nelle priorità politiche si riflette nelle linee guida della Commissione, che definiscono le priorità rispetto a vari settori: trasporti, energia, competitività, risorse umane, sviluppo rurale, cui si aggiungono, sempre più, considerazioni di carattere ambientale. La natura non vincolante, e talvolta troppo ampia, di queste linee guida ne ha tuttavia ridotto l'impatto.

In effetti, sebbene siano stati compiuti progressi, le valutazioni indicano che le risorse dei Fondi Strutturali sono talvolta erogate troppo diffusamente e in misura troppo modesta. I programmi che includono ogni azione ammissibile difficilmente avranno un impatto efficace, mentre la loro gestione risulterà complessa e macchinosa, comportando numerosi organismi di attuazione e un sistema di indicatori eccessivamente esteso.

Addizionalità

L'addizionalità — il principio in base al quale i Fondi Strutturali non devono essere usati in sostituzione degli investimenti pubblici esistenti — ha assicurato che i Fondi incrementassero in modo genuino i finanziamenti diretti a stimolare lo sviluppo regionale. Tale principio è stato evidentemente rispettato nelle regioni dell'Obiettivo 1 dove,

nonostante le complessità esistenti, è possibile identificare l'entità delle risorse investite. Stabilire l'addizionalità per i programmi degli Obiettivi 2 e 3, specialmente quest'ultimo, è stato più difficile e ciò ha minato il valore del principio come elemento fondamentale per tutti gli Obiettivi dei Fondi.

Evoluzione della politica strutturale e ricerca dell'efficacia

Le capacità di attuazione dei programmi dei Fondi Strutturali sono cresciute con il maturare dell'esperienza. Nel tempo, i requisiti sono stati specificati più chiaramente nei regolamenti, con la definizione più dettagliata dei rispettivi ruoli e responsabilità della Commissione, dei governi nazionali e delle autorità regionali. Raggiungere il giusto equilibrio tra una gestione rigorosa, considerando i costi amministrativi ad essa associati, da un lato, e l'efficacia dei programmi, dall'altro, è una delle maggiori sfide per il futuro.

Gestione finanziaria e controllo: il giusto equilibrio?

Le disposizioni in materia di amministrazione finanziaria e controllo sono state considerevolmente rafforzate nel tempo. La Commissione rimane responsabile nei confronti dell'autorità di bilancio ed è soggetta al controllo esterno da parte della Corte dei conti europea per quanto riguarda la spesa dei Fondi Strutturali, anche in un contesto di maggiore decentramento delle responsabilità agli Stati membri, che crea alcune tensioni tra il ruolo di questi ultimi e quello della Commissione.

Secondo il Trattato, la Comunità e gli Stati membri hanno una responsabilità congiunta di salvaguardia delle finanze dell'Unione e la Commissione ha i poteri per combattere la frode, la corruzione e le attività illegali che pregiudicano gli interessi comunitari. L'introduzione di requisiti di controllo più dettagliati nel corso del periodo 1994–99 ha prodotto, in generale, un regime di verifiche più efficaci e rigorose negli Stati membri, sebbene — come mostrato dai problemi incontrati in chiusura dei programmi — sia stato difficile per gli Stati membri dare assicurazioni soddisfacenti sulla regolarità della spesa dichiarata per l'intero periodo di attuazione.

Per il periodo 2000–06, la Commissione ha lavorato insieme agli Stati membri per sviluppare ulteriormente i requisiti di controllo e chiarire le rispettive responsabilità delle autorità amministrative, da un lato, e delle autorità responsabili dell'erogazione finanziaria, dall'altro. L'architettura sviluppata per assicurare una gestione finanziaria e un controllo adeguati e i principi stabiliti sono ampiamente accettati, sebbene vi sia spazio per una più diffusa applicazione della proporzionalità nei requisiti.

Inoltre, la tardiva adozione del regolamento da parte della Commissione, ben oltre l'inizio del periodo di programmazione, in aggiunta alla sovrapposizione con la chiusura del periodo precedente, hanno creato notevoli difficoltà all'avvio effettivo delle misure necessarie. L'abbinamento di questa situazione con l'introduzione di nuove regole in materia di impegni e pagamenti¹⁵ contribuisce a spiegare il forte accumulo di somme ancora da erogare alla fine del 2002.

La spesa complessiva per gli interventi strutturali è aumentata notevolmente nel 2003, superando il livello del 2000 per la prima volta, con i pagamenti totali che hanno raggiunto 28,6 miliardi di euro. Ciò sembra riflettere:

- per il periodo 2000–06, l'effetto congiunto della disciplina finanziaria imposta dalla regola 'n+2', delle misure di semplificazione introdotte e dell'avvio reale dei programmi a livello locale;
- per il periodo 1994–99, una riduzione significativa degli impegni in attesa di essere spesi.

La spesa in rapporto agli impegni è stata massima per quanto riguarda il Fondo di coesione, speso al 100%, e il FESR, speso al 96,5%.

Mentre le autorità regionali riconoscono che controlli e verifiche sono rivolti a migliorare il governo e la gestione, l'entità dei requisiti è spesso vista come un onere a fronte del quale i benefici non giustificano i costi amministrativi da sostenere. Vi è la percezione di una mancanza di flessibilità nell'attuale periodo di programmazione, specialmente in considerazione della regola 'n+2' (secondo la quale gli stanziamenti di bilancio devono essere spesi entro due anni oppure vengono perduti). Si avverte

anche il timore di un'inutile duplicazione delle procedure con i sistemi nazionali. Una critica particolare è che i nuovi requisiti sono stati decisi tardivamente, costringendo le regioni a modificare sistemi che erano già stati definiti. Ciò ha comportato ritardi nell'attuazione dei programmi, con un effetto di tipo *knock-on* dovuto alla regola $n+2$, e ha generato pressioni a spendere a discapito della qualità e dell'innovazione. Secondo alcuni Stati membri e regioni, il costo di attuazione di tutte le procedure di controllo finanziario richieste dalla Commissione è troppo alto rispetto ai benefici realizzati. Il problema è particolarmente serio nel caso degli interventi dell'Obiettivo 2, per i quali è evidente che i costi di attuazione rappresentano una proporzione elevata della spesa totale.

Selezione e attuazione dei progetti

Ad eccezione di quelli di grandi dimensioni (del costo totale di oltre 50 milioni di euro nel periodo 2000–06), la selezione dei progetti compete allo Stato membro o alla regione interessata. Secondo alcune valutazioni effettuate, le procedure di selezione dei progetti sono state generalmente giudicate formali ma solide, corredate di validi sistemi competitivi e di graduatorie. In alcuni casi, le procedure sono state considerate troppo complesse, il che potrebbe scoraggiare eventuali promotori di progetti. Per i programmi dell'Obiettivo 1, è stata osservata una mancanza di trasparenza in alcuni casi, mentre nelle regioni dell'Obiettivo 2 è apparso evidente un uso sempre più diffuso di criteri formali e sono emerse una crescente professionalità e trasparenza. Nelle regioni dell'Obiettivo 6, tuttavia, la selezione dei progetti è stata a volte confusa e orientata a coinvolgere soltanto un numero limitato di partecipanti, mentre, data la novità del sistema, è stata prestata un'attenzione in molti casi insufficiente allo sviluppo dei progetti.

Nonostante il miglioramento dei parametri di gestione dei fondi pubblici, c'è ancora spazio per ulteriori progressi, specialmente in relazione alla selezione e attuazione di grandi progetti d'investimento. Secondo la valutazione *ex post* dei programmi dell'Obiettivo 1, solo un terzo dei progetti valutati è stato completato entro i tempi previsti inizialmente e un terzo ha avuto un ritardo di oltre un anno, mentre due terzi dei progetti esaminati hanno

superato il bilancio, con il 20% di essi costato oltre il 30% in più rispetto a quanto pianificato in origine. Tra le cause identificate per questo sconfinamento della spesa vi è la pianificazione inadeguata, che include, ad esempio, la mancata previsione di problemi associati alla proprietà dei terreni, stime errate dei costi e ritardi amministrativi.

Sviluppo di un ruolo strategico per i sistemi di monitoraggio

Sebbene il controllo sia una componente vitale del sistema, l'esperienza suggerisce che l'attenzione dei comitati di monitoraggio sia focalizzata in modo preponderante su questioni di gestione finanziaria e, in particolare, sul tentativo di assicurare l'assorbimento delle risorse dei Fondi Strutturali, anziché sulla gestione strategica. Quest'attenzione influenza il processo decisionale, contribuendo alla tendenza a spendere le risorse là dove il loro assorbimento è sperimentato, ed è contraria all'adozione di approcci e orientamenti maggiormente innovativi. Lo sviluppo di un ruolo più strategico per i comitati di monitoraggio è una delle sfide per migliorare il funzionamento della politica di coesione. A tale riguardo, è importante che la funzione di promozione dei partenariati svolta dai comitati di monitoraggio sia riconosciuta dalle autorità amministrative e che l'attività dei comitati non si limiti semplicemente a convalidare decisioni prese altrove.

Le valutazioni dei programmi dei Fondi Strutturali hanno richiamato l'attenzione sulla scarsa qualità del monitoraggio durante il periodo 1994–99, ancorché siano evidenti alcuni miglioramenti, e hanno sottolineato la necessità che i comitati di monitoraggio abbiano accesso a informazioni significative sui progressi nell'attuazione dei programmi.

Sebbene i sistemi di monitoraggio siano stati rafforzati nel periodo 2000–06, accentuando l'utilizzo di indicatori e la definizione di obiettivi, i problemi persistono. In particolare, gli indicatori spesso non sono chiaramente definiti e, in alcune circostanze, se ne osserva una proliferazione, specialmente nel caso di programmi con obiettivi troppo ampi. Inoltre, i sistemi di monitoraggio risultano molte volte non pienamente operativi, a tre anni dall'inizio del periodo di programmazione, oltre ad essere

complicati dai diversi requisiti del FESR, del FSE e del FEAOG.

Valutazione

La valutazione dei programmi dei Fondi Strutturali si è sviluppata e ampliata durante gli anni '90, dando luogo a una maggiore trasparenza e responsabilità nella gestione dei Fondi. Mentre nel 1988 l'attenzione si focalizzava prevalentemente sul controllo del funzionamento dei Fondi, nel tempo il concetto di valutazione è andato oltre, fino a includere la verifica dei risultati a fronte della spesa effettuata. Mentre tutti gli Stati membri rispettano il requisito che prevede la realizzazione di una valutazione dell'utilizzo dei Fondi, e a volte hanno introdotto la prassi in altre aree politiche, il modo in cui essa è attuata varia tuttora considerevolmente tra Stati membri, riflettendo le diverse tradizioni e culture.

In passato, le valutazioni hanno avuto uno scarso impatto, essendo completate troppo tardi per influenzare le decisioni importanti su cui avrebbero dovuto incidere. Per risolvere questo problema, gli attuali regolamenti dei Fondi Strutturali fissano delle scadenze per le valutazioni, che sono legate alla riserva di efficacia e efficienza. La Commissione preparerà una comunicazione sui risultati delle valutazioni intermedie e sullo stanziamento della riserva nel corso del 2004.

Attualmente, le valutazioni sono richieste in una fase *ex ante* agli Stati membri, in uno stadio intermedio agli Stati membri in collaborazione con la Commissione ed *ex post* alla Commissione. La valutazione intermedia, che prevede la fissazione di un limite di tempo in modo da garantire la possibilità di usare i risultati, è percepita da alcuni come troppo rigida¹⁶. È stato anche segnalato come realizzare la valutazione *ex post* due anni dopo la fine del periodo di programmazione crei qualche difficoltà in termini di utilizzo efficace dei risultati.

È probabile che l'accresciuto coinvolgimento delle regioni e degli Stati membri migliori l'esercizio e lo renda più utile e rilevante, attribuendo maggiore considerazione alla definizione di programmi di valutazione che possano adattarsi ai bisogni regionali e nazionali.

Primi risultati delle valutazioni intermedie

Tutti i programmi dei Fondi Strutturali nel periodo 2000–06 sono stati sottoposti a una valutazione intermedia. Questa è stata completata prima della fine del 2003. L'analisi iniziale dei risultati offre alcuni suggerimenti:

- l'importanza delle scelte strategiche fatte nel 2000 è ampiamente confermata, in particolare l'enfasi data alle priorità di Lisbona (innovazione, società dell'informazione e reti), per le quali la spesa ha totalizzato circa 60 miliardi di euro, pari al 30% dei Fondi Strutturali. Esiste, tuttavia, lo spazio per dare anche maggiore rilievo a queste priorità, specialmente in relazione all'innovazione e ai collegamenti mancanti nelle reti;
- nonostante un lento avvio, il tasso di assorbimento finanziario è aumentato e la regola n+2 sembra avere stimolato una più rapida attuazione dei programmi. In alcuni casi, tuttavia, un'applicazione troppo meccanica di questa regola sembra avere prodotto un effetto dannoso sulla qualità e sull'innovazione;
- i sistemi di selezione e attuazione dei progetti sono giudicati migliori rispetto al passato ma, in alcuni casi, le procedure burocratiche onerose hanno provocato delle inefficienze;
- l'ammodernamento amministrativo, stimolato in parte dai Fondi Strutturali, deve essere accompagnato da sistemi informativi 'intelligenti' che permettano a dirigenti e responsabili del processo decisionale di valutare gli interventi su base continua e di intraprendere, dove necessario, azioni correttive. I sistemi di monitoraggio, basati su una vasta gamma di indicatori, devono essere semplificati e focalizzati su un uso più strategico delle informazioni;
- la misura in cui gli obiettivi sono stati centrati è relativamente elevata per alcuni programmi, in particolare in relazione all'infrastruttura di trasporto.

Ancorché sia troppo presto per individuare l'effetto ottenuto nell'arco dell'intero periodo 2000–06, in Spagna l'impatto dell'investimento realizzato tra il 2000 e il 2002 ai sensi del Quadro comunitario di sostegno

(Fondi Strutturali più spesa pubblica nazionale) è stimato nello 0,4% del PIL (e le previsioni lo indicano al 2,4% nel 2006).

La riserva di efficacia e efficienza: premiare i risultati

La riserva di efficacia e efficienza riunisce in sé numerosi aspetti di prassi amministrative positive, specificamente il controllo finanziario, l'efficacia dell'attuazione, il monitoraggio e la valutazione. Tale riserva è un'innovazione in base alla quale, nell'attuale periodo di programmazione, il 4% delle risorse dei Fondi Strutturali viene trattenuto per essere stanziato il 31 marzo 2004, al più tardi, sulla base del conseguimento degli obiettivi definiti inizialmente nei documenti di programmazione. Gli obiettivi riguardano l'efficacia (prodotto e risultati realizzati), le questioni finanziarie e la gestione dei programmi. Sebbene il funzionamento della riserva debba ancora essere verificato nella pratica, si tratta di un primo passo verso una modalità di gestione per obiettivi, che introduce per la prima volta un incentivo finanziario alla buona gestione, un traguardo che Stati membri e regioni hanno ovviamente interesse a raggiungere.

Pur avendo destato una certa preoccupazione per il meccanismo introdotto, in particolare per quanto riguarda la sua rigidità e complessità, la riserva ha

Alcuni risultati preliminari per gli anni 2000–02 nelle regioni spagnole dell'Obiettivo 1

- Miglioramento dell'accessibilità: costruzione o potenziamento di 476 km di strade o autostrade e di 173 km di linee ferroviarie; costruzione di 810 km di reti di distribuzione dell'energia; costruzione di 250 km di gasdotti.
- Sostegno all'ambiente produttivo: assistenza a 4.600 PMI con un effetto leva sugli investimenti stimato in circa 12,2 miliardi di euro.
- Sviluppo della società della conoscenza: sostegno a 1.503 centri di ricerca e a 48.199 ricercatori; installazione di 26.864 linee ADSL.
- Risorse umane: assistenza del FSE a circa 7 milioni di persone, il 57% delle quali ha ricevuto una formazione.

La percezione della politica strutturale dell'Unione europea nelle regioni

Gli studi di casi realizzati per verificare il punto di vista delle autorità regionali sulla politica dell'Unione, citati nella Parte 3 della presente relazione, hanno raccolto le loro opinioni anche riguardo al funzionamento dei Fondi Strutturali. Gli intervistati hanno all'unanimità riconosciuto l'impatto positivo dei Fondi nelle regioni dell'Obiettivo 1, in particolare per quanto riguarda l'infrastruttura e soprattutto nei paesi della coesione, dove la convergenza del PIL pro capite verso la media UE era un obiettivo prioritario della politica nazionale.

In altre regioni dell'Obiettivo 1, che hanno ricevuto finanziamenti più contenuti (Flevoland e Highlands and Islands, ad esempio), è stato riconosciuto che l'ammissibilità all'assistenza dell'Obiettivo 1 ha permesso di dare a queste regioni una più alta priorità nella politica regionale nazionale.

Per quanto riguarda l'Obiettivo 2, i casi di studio confermano la difficoltà di reperire dati a un livello regionale appropriato per fare luce sugli sviluppi e sul fatto che i finanziamenti erogati sono stati generalmente insufficienti ad arrestare il deterioramento nelle regioni coinvolte.

Le aree dell'Obiettivo 2, peraltro, sono spesso quelle in cui si accumula la maggior parte dei problemi che colpiscono la regione in cui esse si trovano, che si tratti di problemi demografici, di livelli d'istruzione, di ristrutturazione delle industrie tradizionali, di disoccupazione, di ambiente e quant'altro. L'investimento delle imprese tende a concentrarsi in altre aree della regione o nelle regioni circostanti, lasciando i Fondi Strutturali a fornire assistenza da soli.

In molti casi, l'attenzione si è focalizzata sull'effetto qualitativo anziché quantitativo dei Fondi Strutturali, specialmente nelle regioni in cui gli stanziamenti dei Fondi sono stati relativamente modesti, in rapporto al PIL, all'investimento o al bilancio nazionale. In questi casi, l'affiancamento dei partenariati alla programmazione e l'adozione di una strategia integrata sono i benefici derivanti dall'introduzione dell'approccio comunitario citati più di frequente. Nell'opinione degli intervistati, questi benefici hanno rafforzato la capacità istituzionale e, più specificamente, le competenze necessarie ai fini della valutazione, in particolare

rispetto ai temi orizzontali, quali le pari opportunità, lo sviluppo sostenibile o l'innovazione.

Ad eccezione delle regioni dotate di un alto grado di autonomia, l'applicazione delle politiche comunitarie non appare, in generale, formalmente coordinata. Al tempo stesso, la possibilità di coordinamento è ostacolata dalla mancanza di una struttura amministrativa regionale forte. L'opinione quasi unanime, tuttavia, è che l'attuale periodo di programmazione goda di un maggiore coordinamento rispetto al passato in virtù dell'esperienza maturata.

In ogni caso, l'incremento sostanziale nei costi di amministrazione, valutazione e controllo nel periodo di programmazione 2000-06 è stato aspramente criticato (uno degli studi ha segnalato un aumento dal 5% del costo totale al 20%). È emersa anche una forte insoddisfazione per la complessità delle procedure amministrative della politica di coesione, che si è accentuata in ogni nuovo periodo di programmazione. D'altro canto, la cooperazione con i partner sociali, con le aziende e altre organizzazioni è stata generalmente vista come un progresso significativo da portare avanti ulteriormente.

Proposte del Comitato delle regioni per migliorare la gestione dei Fondi Strutturali

Il Comitato delle regioni è stato invitato a preparare una relazione sulle possibili modalità per semplificare la gestione della politica di coesione dopo il 2006, basata su un'ampia indagine che ha coinvolto le autorità responsabili dell'amministrazione effettiva a livello

locale dei Fondi Strutturali. I risultati sono stati discussi in una conferenza svoltasi a Lipsia nel maggio 2003 e successivamente presentati alla Commissione europea nel luglio 2003. Le raccomandazioni del Comitato sono le seguenti:

- maggiore coerenza e coordinamento, sia internamente (tra i diversi Fondi, i diversi servizi della Commissione e i diversi uffici governativi) sia esternamente (tra i programmi comunitari, nazionali e regionali);
- migliore applicazione dei principi della sussidiarietà e della proporzionalità, con l'accettazione che le autorità regionali e locali sono generalmente quelle più adatte a prendere decisioni politiche e ad attuarle in modo efficiente;
- mantenimento di un approccio regionale a livello comunitario;
- tutela delle risorse, essendo inconcepibile una politica di coesione con finanziamenti ridotti;
- più esteso contributo delle politiche settoriali alla coesione;
- maggiore semplificazione delle procedure e maggiore condivisione delle responsabilità;
- più ampio riconoscimento dell'importanza della cooperazione regionale come strumento per realizzare l'integrazione.

focalizzato l'attenzione su importanti temi associati al rendimento, quali l'assorbimento finanziario e la qualità dei dati utilizzati per il monitoraggio. Al tempo stesso, è stato espresso un certo timore che l'importanza data all'assorbimento finanziario possa allontanare l'attenzione dalla qualità e concentrarla sulla spesa.

Diversità nelle prassi amministrative

Benché le procedure dei Fondi Strutturali siano state descritte in termini di "taglia unica che veste tutti", i risultati delle valutazioni e di altri studi dimostrano la grande diversità delle prassi esistenti, oltre alla crescente capacità delle autorità di amministrare i Fondi. I principi delle prassi positive sono radicati nei regolamenti e sono stati chiariti e migliorati nei periodi di

programmazione che si sono susseguiti. Parallelamente, ogni Stato membro ha completato un proprio ciclo di sviluppo per migliorare nel tempo la capacità di attuare i Fondi con maggiore efficienza.

Si possono individuare tre tipi di approcci principali alla gestione dei Fondi Strutturali:

- un approccio fortemente centralizzato che coinvolge essenzialmente programmi settoriali;
- una combinazione di programmi centralizzati e decentrati;
- un approccio decentrato che riguarda programmi con un'impronta più regionale.

I sistemi sono cambiati nel tempo, spesso passando da un approccio centralizzato a uno misto per arrivare a un approccio più decentrato. I risultati delle valutazioni indicano che l'approccio centralizzato o quello decentrato sono più efficienti, sebbene quest'ultimo tenda ad essere più efficace perché permette di rispondere con maggiore facilità ai bisogni regionali.

Un approccio centralizzato tende ad essere più efficiente grazie alla più rapida capacità decisionale e alla maggiore flessibilità ma, oltre ad essere meno reattivo ai bisogni regionali, tende anche a usare procedure più tradizionali che possono essere di ostacolo all'innovazione. Mentre la maggior parte dei paesi della coesione e le regioni meridionali dell'Italia hanno adottato sistemi centralizzati nel primo periodo di programmazione, nei periodi successivi si osserva un maggiore decentramento, per quanto in Portogallo meno che altrove. L'Italia, la Spagna e la Grecia hanno scelto un approccio decentrato già nel periodo 1994–99 e l'Irlanda ha seguito quest'orientamento nel periodo 2000–06.

Altrove, le regioni dell'Obiettivo 1 nella Germania orientale e in altri paesi hanno sistemi decentrati che, per quanto a volte risultino complessi, funzionano in modo efficiente.

La gestione dei Fondi Strutturali nelle regioni dell'Obiettivo 2 è generalmente decentrata. Perfino in paesi tradizionalmente centralizzati, quali la Francia e il Regno Unito, si è osservata una crescente devoluzione dei poteri decisionali e dell'autonomia amministrativa alle regioni dell'Obiettivo 2. Più in generale, i programmi dell'Obiettivo 2 si sono integrati sempre più nelle strutture responsabili della politica regionale.

Allargamento e politica della coesione: le sfide future

I Fondi Strutturali avranno un ruolo centrale nei nuovi Stati membri, poiché contribuiranno al rafforzamento della loro competitività economica e al recupero del ritardo rispetto al resto dell'Unione in termini di PIL pro capite. L'esperienza dei vari fondi di pre-adesione fin qui maturata è valutata nel seguito. Peraltro, emergono alcuni dati importanti dai negoziati sui Piani di

sviluppo nazionali e dai programmi per l'attuazione dei Fondi Strutturali nel periodo 2004–06.

Esperienza dei fondi di pre-adesione

Per il periodo 2000–06, l'Unione europea sta erogando circa 3 miliardi di euro annui di assistenza finanziaria ai paesi prossimi all'adesione. Il sostegno proviene da tre fonti diverse: ISPA (Strumento per le politiche strutturali di pre-adesione), che finanzia i progetti di trasporto e ambientali; SAPARD (Programma speciale di adesione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale); PHARE, che finanzia il potenziamento amministrativo e istituzionale in preparazione all'ingresso nell'Unione europea.

L'assistenza di pre-adesione è stata concepita, in parte, come esercizio didattico di apprendimento per i paesi candidati sull'uso efficace dei finanziamenti, prima di usufruire dei più cospicui fondi accessibili dopo l'ingresso nell'Unione. Ci si attende, pertanto, che i paesi prossimi all'adesione mettano a punto disposizioni istituzionali in grado di rispecchiare al meglio le circostanze e i bisogni locali, adottando nel contempo i parametri dell'UE per la gestione dei finanziamenti pubblici.

PHARE

Dal 2000, con un bilancio aumentato a 1,6 miliardi di euro annui, PHARE si propone di aiutare i paesi prossimi all'adesione a prepararsi all'ingresso nell'UE, focalizzando l'attenzione su tre grandi priorità:

- rafforzamento delle istituzioni (30%),
- investimento nell'infrastruttura normativa necessaria per assicurare il rispetto dell'*acquis* comunitario (35%),
- sostegno della coesione economica e sociale (35%).

Dopo la loro adesione all'Unione a maggio 2004, i dieci nuovi Stati membri continueranno a ricevere l'assistenza PHARE per almeno tre anni, mentre in Bulgaria e Romania il programma potrebbe continuare oltre quella data.

ISPA

Questo strumento corrisponde in linea di massima al Fondo di coesione e sostiene l'investimento nei sistemi di trasporto e nell'infrastruttura ambientale, entrambi trascurati per decenni, prima dell'inizio della transizione, e nessuno dei due rispondente ai bisogni di un'economia moderna. Per quanto riguarda i trasporti, la priorità viene data alle principali vie di comunicazione, definite nello studio di valutazione delle necessità dell'infrastruttura di trasporto (TINA), che collegano i paesi prossimi all'adesione agli attuali Stati membri, mentre gli aiuti destinati al miglioramento dell'ambiente sono concentrati sull'approvvigionamento idrico e sul trattamento delle acque reflue e dei rifiuti solidi.

L'assistenza, che ammonta a poco più di 1 miliardo di euro l'anno, viene erogata soltanto a progetti di valore superiore a 5 milioni di euro. Nel 2000 e 2001, i primi due anni di attuazione di ISPA, sono stati compiuti sforzi considerevoli per preparare progetti che fossero muniti dei requisiti di ammissibilità al sostegno e della struttura amministrativa necessaria alla loro attuazione. Alla fine del 2002 erano stati approvati dalla Commissione 249 progetti con un contributo ISPA di 3,2 miliardi di euro, suddivisi equamente tra i trasporti e l'ambiente e, nell'ambito dei trasporti, tra rete stradale e rete ferroviaria, con la maggioranza dei progetti focalizzata sul rinnovamento e l'ammodernamento dell'infrastruttura esistente.

I paesi hanno selezionato in misura crescente progetti allineati alle strategie nazionali per i trasporti e l'ambiente, in modo da trarre il massimo dalle limitate risorse disponibili.

ISPA ha altresì contribuito allo sviluppo delle capacità tecnologiche e amministrative, sotto forma di assistenza tecnica alla formazione in varie aree: procedure di approvvigionamento, gestione finanziaria, definizione dei progetti, preparazione della documentazione tecnica, analisi costi-benefici e utilizzo del Sistema di attivazione decentrato esteso (SADE) della Commissione.

SAPARD

Con uno stanziamento annuo di 500 milioni di euro, SAPARD assiste i paesi prossimi all'adesione

impegnati nell'adozione dell'*acquis* comunitario relativo alla PAC e nella ristrutturazione del settore agricolo e delle aree rurali. L'assistenza si basa su piani di sviluppo, predisposti dai paesi interessati, che includono un numero limitato di misure, quali il miglioramento delle disposizioni in materia di garanzia della qualità, applicazione di controlli veterinari e verifica della salubrità degli impianti, o la creazione di associazioni di produttori e registri fondiari. L'equilibrio nella ripartizione dell'assistenza fornita alle diverse misure varia a seconda dei paesi, sebbene una larga parte sia destinata ad investimenti nei processi di lavorazione e nella commercializzazione (il 26% del totale), nonché nelle aziende agricole e nell'infrastruttura rurale (un ulteriore 20% circa).

Nonostante la lentezza dell'attuazione¹⁷, SAPARD ha avuto un effetto positivo nei paesi prossimi all'adesione poiché li ha incoraggiati a realizzare strutture finanziarie e sistemi di controllo simili a quelli esistenti negli attuali Stati membri, aiutandoli quindi a consolidare la loro capacità amministrativa.

La lezione dei piani di sviluppo nazionali

La sfida della transizione

Per i paesi prossimi all'adesione, il primo periodo di programmazione durante il quale saranno ammessi a richiedere l'assistenza dei Fondi Strutturali è quello relativamente breve compreso tra il 2004 e il 2006. Si tratta, al tempo stesso, di un'opportunità per la definizione di una strategia di sviluppo regionale coerente e di una sfida per l'integrazione dei principi della politica strutturale dell'Unione nel loro quadro politico nazionale, nonché per la definizione di meccanismi di attuazione appropriati.

Per questo primo, breve periodo di programmazione, è stato concordato di concentrare gli interventi strutturali in un numero limitato di aree prioritarie, in modo da ottenere il massimo impatto e da semplificare l'attuazione. Nei quattro nuovi Stati membri più grandi (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia), l'assistenza verrà attuata attraverso un Quadro comunitario di sostegno, accompagnato da programmi operativi, mentre gli altri paesi verranno gestiti attraverso un Documento unico di programmazione.

L'assistenza totale, inclusa quella proveniente dal Fondo di coesione, ammonta a poco più di 7,3 miliardi di euro annui, a prezzi 1999. Tale importo aumenta per effetto del cofinanziamento dei governi nazionali, che rappresenta di per sé un incremento significativo rispetto ai livelli esistenti e costituisce una nuova sfida per i bilanci pubblici, già depressi negli ultimi anni in un certo numero di paesi a causa del rallentamento della crescita (tavola A4.11).

Strategie emergenti

L'obiettivo prevalente di tutti i paesi prossimi all'adesione è il raggiungimento e il mantenimento di elevati tassi di crescita economica, al fine di migliorare il tenore di vita e i livelli occupazionali. I piani di sviluppo nazionali differiscono significativamente in termini di ripartizione dell'assistenza alle aree d'intervento, riflettendo le variazioni nelle condizioni socio-economiche e la diversa percezione delle priorità. La quota di finanziamento destinata all'investimento infrastrutturale, pertanto, varia dal 19% in Slovenia al 78% a Cipro, quella assegnata all'istruzione, alla formazione e ad altri programmi oscilla tra il 14% a Malta e il 28% in Slovenia, e quella per gli investimenti produttivi, prevalentemente riservata alle PMI, varia tra il 14% nella Repubblica Ceca e il 54% in Slovenia.

I documenti di programmazione preparati dai paesi coinvolti identificano ed esaminano alcune delle maggiori esigenze in termini di sviluppo, il che è importante dato che i Fondi Strutturali e il cofinanziamento nazionale, insieme, raggiungeranno con molta probabilità il 25% circa di tutta la spesa pubblica per investimenti strutturali. L'approccio complessivo alla crescita descritto nei documenti è in linea con la strategia di Lisbona. In Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca, sono stati delineati i programmi operativi di sviluppo regionale, con le autorità centrali e regionali che condividono la responsabilità di attuazione, e ad essi è stata destinata una proporzione significativa del bilancio complessivo.

In ogni caso, nella maggioranza dei paesi, i programmi hanno evidenziato un gran numero di aree d'intervento differenti e, troppo spesso, una mancanza di messa a fuoco e di visione strategica. L'esperienza negli attuali Stati membri indica che, in mancanza di rettifiche, l'attuazione dei programmi risulterà

complicata e l'impatto e la sostenibilità delle misure saranno seriamente ridotti.

Le modalità di analisi e le fonti d'informazione utilizzate richiedono, esse stesse, un ulteriore sviluppo per assicurare una migliore qualità dei programmi dopo il 2006. Per molti di essi, vi è soltanto un'analisi limitata dell'interazione tra i Fondi Strutturali e le politiche nazionali, mentre i temi trasversali, quali l'ambiente e le pari opportunità, non sono sufficientemente integrati.

La formulazione dei programmi è stata sostenuta in tutti i paesi da valutazioni *ex ante* degli effetti, prevalentemente effettuate da gruppi di esperti esterni. Secondo tali valutazioni, si stima che i Quadri comunitari di sostegno possano migliorare il PIL di circa il 4% in Ungheria e di poco oltre il 3% in Polonia, tenuto conto dell'effetto moltiplicatore (cioè, il PIL risulterà più elevato di questa percentuale rispetto a quanto sarebbe altrimenti stato); si stimano, inoltre, per l'Ungheria un aumento dell'investimento pari all'8% del PIL e per la Polonia una riduzione della disoccupazione di quasi il 2% delle forze di lavoro nel 2007.

La sfida dell'attuazione

I Fondi Strutturali richiedono un'attenta preparazione in termini di allestimento della necessaria struttura amministrativa e di disposizioni per la gestione dei finanziamenti ricevuti. Tali preparativi sono iniziati qualche tempo fa durante i negoziati sui trattati di adesione.

Durante la fase preparatoria, i paesi prossimi all'adesione hanno realizzato visibili progressi nello sviluppo di una collaborazione più efficiente tra settori diversi delle loro autorità amministrative, poi tradottasi in programmi maggiormente coordinati ed efficaci. Sono stati compiuti sforzi considerevoli per addestrare il personale, specialmente quello operante nei ministeri interessati e nelle agenzie preposte all'attuazione, e si sono osservati miglioramenti all'interno di molte autorità regionali e locali. L'attuazione dei Fondi Strutturali, tuttavia, inciderà su molte aree diverse dell'amministrazione nei paesi prossimi all'adesione, dalle unità addette alla pianificazione strategica nei governi centrali alle autorità locali responsabili della selezione dei singoli progetti. È probabile che il problema della capacità amministrativa rimanga una forte preoccupazione durante tutto il periodo 2004–06 e anche dopo.

Un ulteriore rafforzamento di questa capacità, che in parte verrà con l'esperienza, sarà una condizione necessaria in vista del maggiore decentramento nell'attuazione dei programmi dopo il 2006.

In conclusione, i documenti dei programmi e le attività pianificate riflettono la natura transitoria degli anni 2004–06, che preparano il terreno alle strategie che si dovranno seguire e alle strutture per la loro attuazione nel prossimo periodo di programmazione.

La sfida futura nei paesi prossimi all'adesione

Nonostante si possa essere tentati di considerare i paesi prossimi all'adesione come un'unica entità con caratteristiche e problemi uniformi, ciò è lungi dall'essere la realtà. Ancorché i problemi strutturali siano gravi e diffusi quasi dappertutto, essendo gran parte dell'infrastruttura di base usurata, obsoleta o inesistente, la natura e l'entità dei problemi differiscono sostanzialmente tra paesi e regioni. Ciò si riflette nelle variazioni del PIL pro capite, che sono più ampie che nell'attuale UE15 sia tra i paesi sia tra le regioni al loro interno. Per di più, le disparità di qualsiasi tipo tendono ad essere molto più profonde di quelle esistenti nelle attuali regioni dell'Obiettivo 1. Ciò ha delle importanti implicazioni per la definizione della politica strutturale. Ogni regione deve tentare di identificare le principali carenze che limitano la competitività e ostacolano l'investimento da fonti estere, e deve affrontarle come priorità, in modo da realizzare al più presto un alto tasso di crescita.

Le disparità regionali, peraltro, tendono ad accentuarsi ulteriormente, anziché diminuire, con lo sviluppo che si concentra all'interno e in prossimità delle grandi città, e specialmente nelle capitali, che sono il punto focale per lo sviluppo di nuove attività, in particolare nei servizi. Questa tendenza è rafforzata dalla concentrazione parallela nelle stesse aree degli investimenti esteri diretti, attirati dai servizi, dalle strutture e dalle competenze della manodopera qui disponibili.

I collegamenti, tuttavia, sono ampiamente inadeguati in tutti i paesi. Di conseguenza, il pendolarismo, anche nelle capitali, è sostanzialmente minore che negli attuali Stati membri (meno di un terzo). Il miglioramento nelle comunicazioni deve essere una delle maggiori priorità, non solo per rendere possibile lo sviluppo, ma anche per promuovere l'espansione degli scambi tra regioni e paesi. Allo stato attuale, gli scambi tra i nuovi Stati membri restano depressi, nonostante essi siano partner commerciali naturali, e devono espandersi fortemente per sostenere la loro crescita congiunta. Anche se questi paesi trarranno beneficio dal pianificato ampliamento della rete transeuropea di trasporto, i nuovi percorsi sono progettati prevalentemente per collegare queste nazioni con gli attuali Stati membri, anziché tra loro.

La realizzazione di un modello di crescita con una maggiore dispersione è limitata dalla densità demografica relativamente bassa in molte regioni e dall'assenza di città di qualsiasi dimensione che potrebbero attirare gli investimenti e fungere da centri di sviluppo economico. Solamente in Polonia vi sono numerose grandi città (di oltre

250 mila abitanti) che potrebbero divenire dei poli di crescita in aggiunta alla capitale. In 8 delle 41 regioni NUTS 2 nei nuovi Stati membri (5 in Polonia, 2 in Slovacchia e 1 nella Repubblica Ceca), non esistono città con più di 100 mila abitanti e la maggior parte della popolazione vive in città e villaggi con meno di 20.000 abitanti. È il modello degli insediamenti, abbinato alla struttura prevalente dell'attività economica, a vincolare lo sviluppo, a meno che vi siano buoni collegamenti di trasporto tra le città, in modo da permettere alle persone di viaggiare facilmente da un'area all'altra, per raggiungere il posto di lavoro o per accedere a servizi e strutture che potrebbero essere condivisi tra un certo numero di piccole città.

Mentre il miglioramento delle reti di trasporto è essenziale per sostenere lo sviluppo, esso deve realizzarsi senza danneggiare eccessivamente l'ambiente, in particolare perché decenni di disinteresse per i danni causati dall'attività industriale hanno già lasciato un'eredità di aree degradate. Data l'assenza di autostrade e il livello modesto delle strade in generale, qualunque politica di miglioramento dei trasporti deve includere un programma relativamente ampio di costruzione di nuove strade e di ampliamento di quelle esistenti. In ogni caso, le considerazioni sull'ambiente – e sulla congestione – implicano che vi è un bisogno parallelo di rafforzare la rete ferroviaria, al fine di limitare il passaggio dal trasporto ferroviario a quello stradale. Ciò comporta il miglioramento dello stato delle linee, l'elettificazione e il potenziamento delle linee a doppio binario, e la garanzia dell'interoperabilità tra paesi (con la piena standardizzazione dello scartamento dei binari e dei sistemi di alimentazione elettrica). Il miglioramento dei trasporti comporta, inoltre, l'esplicita considerazione dei cambiamenti nelle condizioni locali, in modo da progettare una politica dei trasporti coordinata – una cosa che manca in un certo numero di Stati membri esistenti – che raggiunga i traguardi di sviluppo nella regione interessata con il minimo danno ambientale.

Il miglioramento dei trasporti, tuttavia, non è sufficiente se resta un fatto isolato. I trasporti devono fare parte di una politica di sviluppo coerente che dia il giusto peso alla riforma dei sistemi di istruzione e formazione, in modo che essi siano allineati ai bisogni del mercato del lavoro che, come i requisiti nei trasporti, tendono a differire da una regione all'altra, riflettendo il modello dell'attività economica. Sebbene i livelli d'istruzione siano apparentemente alti, nel senso che, rispetto all'UE15, un maggior numero di persone in età lavorativa ha una qualifica superiore all'istruzione di base, i programmi

didattici e formativi non danno ai giovani le competenze che occorrono nella nuova economia che sta emergendo. Per di più, relativamente poche persone completano l'istruzione terziaria e, una volta trovato un impiego, l'opportunità di proseguire la formazione – per portare avanti l'istruzione continua – è limitata.

Il sostegno all'investimento produttivo è anch'esso importante, in particolare considerando i cambiamenti su vasta scala che devono realizzarsi nella struttura dell'attività e che, ancora una volta, variano tra i diversi paesi, riflettendo il modello prevalente: l'agricoltura rappresenta il 19% dell'occupazione in Lituania e in Polonia, il 5% nella Repubblica Ceca; il 17% dell'occupazione è nei servizi finanziari e alle imprese a Praga e a Bratislava, il 3% in alcune aree della Polonia. Il sostegno all'investimento, tuttavia, è difficile da organizzare efficacemente in un contesto in cui la dimensione della maggioranza delle aziende nel settore dei servizi in espansione è ancora troppo piccola (meno di 10 persone) e in cui i servizi alle imprese sono largamente carenti. Ciò vale, in particolare, nelle regioni in cui il terziario è più sottosviluppato e dove la necessità di ristrutturare è più acuta.

Il contributo al rafforzamento della capacità innovativa deve essere un aspetto importante del sostegno offerto alle imprese, oltre alla creazione di servizi di consulenza e di assistenza finanziaria per lo sviluppo delle aziende. Anche in questo caso, i bisogni variano a seconda delle regioni, riflettendo la variazione nell'entità della spesa per R&S, la presenza di centri di ricerca e i legami tra questi e le imprese locali. La spesa per R&S, ad esempio, oscilla tra l'1,5% del PIL in Slovenia, e quasi il 4% nella regione di Stredni Cechy che circonda Praga, e meno dello 0,5% del PIL in Lettonia, Bulgaria e Romania, fino ad appena lo 0,2% circa o meno in un certo numero di regioni in Polonia, Ungheria e Bulgaria.

Identificare i bisogni strutturali, tuttavia, è solo il primo passo nella formulazione delle strategie di sviluppo regionale. Tutti questi bisogni non possono essere affrontati simultaneamente. È altrettanto importante individuare una lista di aree prioritarie per avviare

l'azione, per stabilire l'ordine in cui i progetti d'investimento saranno attuati alla luce del percorso di sviluppo economico a lungo termine della regione interessata e dando la giusta considerazione alle interazioni tra i progetti, in modo da massimizzarne l'effetto sulla crescita.

Un dilemma centrale per i responsabili delle politiche, che riguarda tutti i paesi ma specialmente i più grandi, è quanto l'assistenza strutturale debba concentrarsi sui maggiori centri di sviluppo, dove la redditività degli investimenti sarà probabilmente più immediata, e quanto debba invece diffondersi tra le regioni secondo necessità. Mentre il rafforzamento delle regioni che sono già le più concorrenziali potrebbe dare le migliori possibilità di realizzare una crescita elevata a breve termine, lo stanziamento del sostegno secondo necessità ha maggiori probabilità di migliorare la coesione interna e assicurare uno sviluppo equilibrato a lungo termine. La scelta è complicata, da un lato, dal fatto che, per guadagnare significativamente dal primo tipo di strategia nel più lungo termine, è probabile che le regioni più deboli abbiano bisogno di livelli minimi d'infrastruttura e altre forme di capitale, il che implica che i loro bisogni non possono essere trascurati neanche nel breve termine. D'altro canto, la scelta deve considerare i vincoli amministrativi che esistono ad erogare grosse somme per l'assistenza alle regioni meno avanzate.

Quest'ultimo punto non può essere ignorato. Bisogna riconoscere che la politica di sviluppo regionale viene attuata in un contesto in cui la capacità amministrativa per progettare e gestire la politica, l'esperienza e la competenza per combattere i problemi strutturali sono inadeguate e mancano gli strumenti di coordinamento tra le varie autorità coinvolte. Ciò vincola inevitabilmente i programmi che possono essere attuati e indica che l'erogazione di fondi per l'investimento strutturale deve essere abbinata al sostegno continuo a favore del miglioramento dell'amministrazione a livello locale, dell'addestramento del personale e dello sviluppo di efficaci strumenti di gestione, coordinamento, monitoraggio e valutazione dei programmi, specialmente a livello regionale.

Il dibattito sul futuro della politica di coesione

Sin dall'inizio del 2001, la Commissione ha avviato un dibattito sul futuro della politica di coesione, al quale è stato sollecitato a partecipare anche il Collegio dei commissari. Il presidente della Commissione e alcuni commissari hanno preso parte a varie conferenze. Il Collegio è stato tenuto al corrente di tutte le questioni sollevate durante il dibattito mediante le diverse relazioni adottate in questo periodo.

Il **31 gennaio 2001** la Commissione ha adottato la seconda relazione sulla coesione economica e sociale [COM(2001) 24 def.], che analizzava per la prima volta le sfide poste dall'ampliamento e avviava un dibattito sugli orientamenti della politica di coesione dopo il 2006.

Nei giorni **21 e 22 maggio 2001**, la Commissione ha organizzato il secondo forum europeo sulla coesione, caratterizzato dal gran numero di partecipanti (quasi 2.000 iscritti e 1.700 presenti) e dalla presenza di esponenti politici di altissimo livello.

In occasione del Consiglio dei ministri (affari generali) dell'**11 giugno 2001**, la Commissione ha preso atto delle preoccupazioni espresse dagli Stati membri attuali e futuri, in particolare del memorandum della delegazione spagnola relativo alle conseguenze dell'ampliamento sulla coesione economica e sociale. La Commissione ha dichiarato che avrebbe proseguito i lavori e riferito periodicamente al Consiglio. Nella sua terza relazione sulla coesione, essa formula le proposte necessarie per continuare ad attuare la politica di coesione dopo il 2006.

Numerosi Stati membri e rappresentanti delle regioni, delle città e delle parti sociali hanno preso rapidamente posizione sui temi del dibattito. Conformemente all'impegno assunto nel giugno 2001, la Commissione ha adottato due relazioni intermedie sulla coesione economica e sociale il 30 gennaio 2002 [COM(2002) 46 def.] e il 30 gennaio 2003 [COM(2003) 34 def.]. Questi documenti hanno aggiornato i dati contenuti nella seconda relazione sulla coesione (gennaio 2001), segnatamente quelli relativi alle disparità regionali in termini economici e sociali.

La Commissione ha organizzato una serie di incontri-dibattito con centinaia di esponenti degli Stati membri, delle regioni e delle città responsabili per la politica in questo settore:

- 26 e 27 maggio 2002: seminario sulle priorità dell'Unione per le regioni, con circa 600 partecipanti;
- 8 e 9 luglio 2002: seminario sulle aree urbane;
- 30 settembre 2002: seminario sulle priorità in termini di occupazione e di coesione sociale;
- 9 ottobre 2002: incontro dei ministri responsabili della politica regionale, da cui è emerso un ampio consenso sulla semplificazione delle modalità di attuazione dei Fondi Strutturali per il periodo 2000–06;
- 17 e 18 ottobre 2002: seminario sulle zone di montagna;
- 3 e 4 marzo 2003: seminario sulla futura gestione dei Fondi Strutturali;
- 8 luglio 2003: conferenza "Coesione e Costituzione: ruolo e responsabilità delle regioni", cui hanno partecipato oltre 180 presidenti delle regioni e rappresentanti, eletti a livello locale/regionale, degli Stati membri, dei paesi in via di adesione e dei paesi candidati;
- 13 novembre 2003: conferenza sul futuro della politica di sviluppo rurale a Salisburgo.

Più di recente, la direzione generale Politica regionale della Commissione europea ha riunito nel suo sito internet i contributi ricevuti dalle istituzioni comunitarie, dagli Stati membri attuali, dai nuovi Stati membri, dalle regioni, dalle città, dalle organizzazioni regionali, dalle parti sociali e dagli istituti di ricerca:

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/reflex_fr.htm

Si possono quindi consultare agevolmente oltre cento contributi, in genere tratti da dibattiti, seminari, sotto-commissioni interministeriali e studi vari. Insieme,

essi rappresentano un esempio senza precedenti di dibattito collettivo su una politica dell'Unione.

Rappresentanti della Commissione hanno partecipato a centinaia di riunioni, conferenze e seminari sull'argomento organizzati in tutti gli Stati membri. La Commissione ha inoltre ricevuto centinaia di delegazioni con cui ha discusso di questi temi.

Tre riunioni informali tra i ministri responsabili della politica regionale sono state organizzate dalla presidenza belga (Namur, 13 e 14 luglio 2001), greca (Hal-kidiki, 16 maggio 2003) e italiana (Roma, 20 ottobre 2003). Su iniziativa della presidenza irlandese, nei giorni 27 e 28 febbraio 2004 si terrà un'altra riunione ministeriale.

Dopo un vivace dibattito al Parlamento europeo, sono state adottate varie risoluzioni sulla politica di coesione, tra cui:

- il 7 novembre 2002, la risoluzione sulla relazione Schroedter (Verdi, D);
- il 3 settembre 2003, le risoluzioni sulle relazioni Mastorakis (PSE, EL) e Pomés Ruiz (PPE, E).

Il Comitato delle regioni ha adottato a Lipsia, nei giorni 5 e 6 maggio 2003, una dichiarazione in cui si chiede alle istituzioni europee di rafforzare la politica UE di sviluppo regionale. Il 2 luglio 2003 il Comitato ha adottato al riguardo due pareri di grande importanza:

- la relazione Schneider concernente la seconda relazione intermedia sulla coesione economica e sociale;
- la relazione congiunta degli onorevoli Fitto (PPE, I) e Van Cauwenberghe (PSE, B) sulle misure volte a semplificare l'attuazione dei Fondi Strutturali dopo il 2006.

Il Comitato economico e sociale europeo ha fornito il suo contributo al dibattito sul futuro della politica di coesione mediante l'adozione di pareri sulle due relazioni intermedie e, il 25 settembre 2003, di due pareri esplorativi concernenti:

- la relazione Barros-Vale su "Partenariato per l'attuazione dei Fondi Strutturali";
- la relazione Dassis su "Il contributo di altre politiche comunitarie alla coesione economica e sociale".

1 Sono esclusi Danimarca e Lussemburgo, oltre al Regno Unito, da cui si attendono ancora informazioni soddisfacenti.

2 La BEI fornisce assistenza alle regioni principalmente attraverso prestiti individuali per progetti o programmi di ampie dimensioni e attraverso prestiti globali a intermediari finanziari per iniziative minori. Il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) contribuisce allo sviluppo delle PMI operando attraverso fondi di capitale di rischio e strumenti di garanzia quali crediti, assicurazioni e transazioni strutturate. I prestiti BEI tendono ad integrare i trasferimenti dei Fondi Strutturali, con il proposito di massimizzare l'impatto delle risorse di bilancio e di capitale.

3 Questi studi hanno avanzato numerose spiegazioni della convergenza e hanno prodotto una serie di stime dell'effetto delle politiche di coesione, basate in parte sul periodo temporale, sulle regioni o sui paesi esaminati e in parte sui dati disponibili e sulle specifiche tecniche usate. La maggioranza di esse segue un approccio 'comune', consistente nel misurare la convergenza regionale in rapporto alla media nazionale o dell'UE.

4 Realizzate con l'ausilio del modello macroeconomico Hermin, sviluppato all'inizio degli anni '90 e che, da allora, è stato ampiamente utilizzato per stimare l'effetto della politica comunitaria di coesione.

5 Qui definiti in termini di interventi ai sensi dei Quadri comunitari di sostegno (QCS), che coordinano le attività regionali dell'UE in cui sono coinvolti i Fondi Strutturali e il cofinanziamento pubblico.

6 Mentre la stima dei posti di lavoro lordi creati poggia su basi relativamente stabili, la stima degli impieghi netti è inevitabilmente incerta, data la difficile valutazione degli effetti d'inerzia e di spiazzamento. Un'altra difficoltà consiste nell'isolare gli effetti dei programmi comunitari da quelli delle misure delle politiche nazionali attuate contemporaneamente.

7 A causa di problemi associati ai dati, è difficile ottenere cifre affidabili per il periodo di programmazione 1994-99.

8 Nel periodo 2000-06 è stato avviato, nell'ambito di INTERREG IIIB, il programma MEDOC ("Mediterraneo occidentale"), che interessa alcune regioni in Portogallo, Spagna, Francia, Italia e Grecia (dal 2003), oltre a Gibilterra, con un contributo complessivo dal FESR di circa 119 milioni di euro. L'obiettivo generale è incoraggiare la cooperazione tra queste regioni in quattro ampie aree (sviluppo economico, pianificazione territoriale, trasporti e ICT e protezione ambientale), rafforzare le relazioni con altri paesi del Mediterraneo e includerli nei progetti che vengono intrapresi.

9 Nelle indagini svolte su un campione di aree dell'UE interessate dal programma è emerso che il 68% degli intervistati ha percepito un miglioramento o un netto miglioramento dell'ambiente urbano negli ultimi dieci anni e il 49% ha osservato che le aree obiettivo di URBAN sono diventate luoghi in cui vivere molto allettanti.

10 Circa 16 miliardi di euro sono esplicitamente dedicati alla politica urbana nel periodo 2000-06 (approssimativamente il 14% dei Fondi Strutturali). Di questi, più di 15 miliardi di euro sono erogati nell'ambito dei principali programmi degli Obiettivi 1 e 2, destinati per lo più al recupero dei centri cittadini. In aggiunta a queste misure specifiche, quasi tutti i programmi sono attuati in larga misura all'interno

- delle città senza essere etichettati come progetti 'urbani'. Essi coprono tutti gli aspetti dello sviluppo urbano, tra cui l'investimento infrastrutturale, l'assistenza alle PMI e le attività a favore dell'inclusione sociale.
- 11 Sei piani tecnologici regionali sono stati lanciati nel 1993-94, 33 strategie regionali d'innovazione (RIS) nel 1996, seguite da 25 RIS+ (attuazione di RIS) nel 1999. Le iniziative sono state basate su una metodologia proposta dalla Commissione. Trenta di questi progetti sono descritti e analizzati in 'Regional Innovation Strategies under the ERDF Innovative Actions 2000-2002', European Commission, DG for Regional Policy, 2002.
- 12 Sei RISI sono state lanciate nel 1994, seguite da 22 azioni pilota RISI nel 1996 e da una dozzina di RISI+ nel 1999.
- 13 Comunicazione sulla semplificazione, il chiarimento, il coordinamento e la flessibilità della gestione delle politiche strutturali per il periodo 2000-2006, C(2003)1255.
- 14 *La futura gestione dei Fondi Strutturali: che tipo di divisione dei compiti?*, Bruxelles, 3-4 marzo 2003.
- 15 Nel periodo 2000-06, successivamente all'anticipo del 7%, i pagamenti vengono effettuati soltanto dopo che la spesa è stata effettivamente sostenuta, mentre nel periodo precedente gli Stati membri potevano ricevere un anticipo fino a un certo limite, a patto che potessero certificare che i precedenti anticipi erano stati in parte spesi.
- 16 Dibattito nel corso della quinta conferenza sulla valutazione dei Fondi Strutturali, svoltasi a Budapest il 26 e 27 giugno 2003.
- 17 Il numero dei progetti a fronte dei quali sono stati emessi contratti con i beneficiari è passato da 2.100 alla fine del 2002 a oltre 4.300 alla fine di aprile 2003. Il bilancio UE impegnato per questi progetti corrisponde a oltre l'80% dell'ammontare messo a disposizione dei paesi per il primo anno. Alla fine del 2002, solo il 40% della somma era stato impegnato a favore dei destinatari finali. Il totale dei pagamenti ha superato 201 milioni di euro alla fine di maggio 2003.

Fonti

Valutazione *ex post* dell'Obiettivo 1, 1994-99, 2003

Valutazione *ex post* dei programmi dell'Obiettivo 2 (1994-99), giugno 2003

Valutazione *ex post* dell'iniziativa comunitaria URBAN (1994-99), agosto 2003

Valutazione *ex post* dell'iniziativa comunitaria INTERREG II (1994-99), 2003

Efficiency of Structural Funds Implementation Methods, 2003

An examination of the ex-post macroeconomic impacts of CSF 1994-99 on Objective 1 countries and regions: Greece, Ireland, Portugal, Spain, East Germany and Northern Ireland, dicembre 2002

Assessing the Regional Economic Effects of Structural Funds Investments, settembre 2003

The Socio Economic Impact of Cohesion Fund Interventions, 1987 (3 volumi)

The economic impact of Objective 1 interventions for the period 2000-06, maggio 2002

Thematic Evaluation of Information Society, ottobre 2002

The Thematic Evaluation on the Contribution of the Structural Funds to Sustainable Development, dicembre 2002

Thematic Evaluation of the Territorial Employment Pacts, ottobre 2002

Human capital in a global and knowledge based economy, Angel de La Fuente, maggio 2002

A study on the impact of Member State policies on social and economic cohesion at regional level, London School of Economics, dicembre 2003

A study on regional factors of competitiveness, Cambridge Econometrics, novembre 2003

Impact of Community policies on social and economic cohesion, LABOR, ottobre 2003

A study on the needs of regions in current Member States and the candidate countries in areas that are eligible for Structural Funds, Alphametrics, novembre 2003

Delocation and European Integration: Is Structural Spending Justified?. Karen Helene Midelfart Knarvik e Henry G. Overman — Economic Policy Panel Meeting, aprile 2002]

Regional Policy in the European Union, R. Leonardi, 2003

Allegato statistico alla Parte 4

A4.1 Ripartizione dei Fondi Strutturali per obiettivo e paese, 2000-06

	BE	DK	DE	EL	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK	UE15
Ripartizione 2000-06 (milioni di euro a prezzi 1999)																
Obiettivo 1	0	0	19229	20961	37744	3254	1315	21935	0	0	261	16124	913	722	5085	12754 ₄
Sostegno transitorio	625	0	729	0	352	551	1773	187	0	123	0	2905	0	0	1167	841 ₁
Obiettivo 2	368	156	2984	0	2553	5439	0	2145	34	676	578	0	459	354	3989	1973 ₅
Sostegno transitorio	65	27	525	0	98	612	0	377	6	119	102	0	30	52	706	271 ₈
Obiettivo 3	737	365	4581	0	2140	4540	0	3744	38	1686	528	0	403	720	4568	2405 ₀
Sostegno transitorio	245	274	1748	858	2250	1273	159	1247	15	620	379	733	316	375	1061	1155 ₂
Totale Fondi Strutturali	2038	822	29797	21820	45137	15669	3247	29636	92	3223	1848	19762	2120	2223	16576	19401 ₀
Fondo di coesione				3060	11160		556					3060				1783 ₆
Totale	2038	822	29797	24880	56297	15669	3803	29636	92	3223	1848	22822	2120	2223	16576	21201 ₀
Totale (% del PIL nel 2000 a prezzi 1999)	0,1	0,1	0,2	2,9	1,4	0,2	0,6	0,4	0,1	0,1	0,1	2,9	0,2	0,1	0,2	0,0
Popolazione interessata (% del totale)																
Obiettivo 1	0,0	0,0	17,3	100,0	58,5	2,7	26,6	33,6	0,0	0,0	3,4	66,6	21,0	10,6	8,6	22,3
Sostegno transitorio	12,6	0,0	1,6	0,0	1,3	1,9	73,4	0,6	0,0	1,8	0,0	33,4	0,0	0,0	3,5	3,4
Obiettivo 2	12,5	10,2	12,6	0,0	22,2	31,3	0,0	12,9	28,3	15,0	24,8	0,0	30,9	13,0	23,4	18,1
Obiettivo 3	87,4	100,0	81,1	0,0	40,2	95,4	0,0	65,8	100,0	98,2	96,6	0,0	79,0	89,4	87,9	74,3
Dotazione annua per abitante (€)																
Obiettivo 1	:	:	194,1	285,8	232,2	282,7	194,7	162,3	:	:	135,3	348,2	121,1	104,1	143,0	217,4
Sostegno transitorio	69,5	:	80,2	:	95,3	70,7	95,2	80,7	:	63,2	:	125,3	:	:	81,9	93,6
Obiettivo 2	41,4	41,4	41,4	:	41,4	41,4	:	41,4	41,4	41,4	41,4	:	41,4	41,4	41,4	41,4
Obiettivo 3	11,9	9,9	9,8	:	19,2	11,3	:	14,2	13,0	15,8	9,7	:	14,2	12,3	12,6	12,3

* Iniziative comunitarie, non Ob. 1, SFOP (Strumento finanziario di orientamento della pesca), Peace

Fonte: DG REGIO

A4.2 Effetto leva dei Fondi Strutturali sulla spesa pubblica e privata all'interno dell'Obiettivo 1, 1994-99 e 2000-06

Euro

	1994-1999*		2000-2006	
	Fondi pubblici nazionali per euro di FS	Fondi privati per euro di FS	Fondi pubblici nazionali per euro di FS	Fondi privati per euro di FS
BE	0,77	1,18	1,02	1,43
DE	0,37	1,53	0,58	0,02
EL	0,52	0,28	0,50	0,48
ES	0,51	:	0,52	0,04
FR	0,54	0,23	0,88	0,33
IE	0,43	0,34	0,76	0,25
IT	1,40	:	0,89	0,45
NL	2,49	1,42	2,15	0,55
AT	1,59	3,79	0,33	1,76
PT	0,42	0,30	0,60	0,46
UK	0,53	0,24	0,85	0,43
Totale UE11	0,62	0,36	0,63	0,29

* Basato sulla spesa effettiva 1994-2000

ES, IT: per il 1994-99, i fondi pubblici nazionali includono i fondi privati

UE11: esclude FI, SE

Fonte: DG REGIO

A4.3 Prestiti BEI, 1989-2002

Miliardi di euro

	1989-93	1994-99	2000-02
Totale prestiti nell'UE15	70,9	128,9	95,3
Sviluppo regionale, di cui	47,2	86,7	59,3
Prestiti individuali	37,8	66,6	40,7
Prestiti globali	9,4	20,1	18,6
Media annua, di cui	9,4	14,4	19,8
Obiettivo 1	5,0	6,8	10,5
Obiettivo 2	3,4	5,5	6,6
Misti e altro	1,0	2,1	2,7
Totale prestiti nei paesi di prossima adesione, di cui	1,7	9,3	9,2
Prestiti individuali	1,3	8,4	7,8
Prestiti globali	0,4	0,9	1,4
Media annua	0,3	1,6	3,1

Fonte: BEI e Commissione europea

A4.4 Obiettivo 1: ripartizione indicativa dei Fondi Strutturali per categoria di spesa, 2000-06

	BE	DK	DE	EL	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK	Totale UE	Totale per categoria
	Miloni di euro																%
Ambiente produttivo	368	0	8041	4587	10693	1298	910	9838	0	57	190	6368	596	457	2500	45903	33,8
Agricoltura	30	0	869	985	1543	244	122	1609	0	1	17	1165	83	72	135	6874	5,1
Silvicoltura	3	0	98	127	884	55	32	249	0	0	5	391	23	6	33	1905	1,4
Sviluppo rurale	8	0	2343	1099	2328	380	42	1552	0	11	14	773	80	53	205	8892	6,5
Pesca	2	0	0	293	0	68	99	185	0	6	1	210	6	11	102	984	0,7
Assistenza alle grandi aziende	38	0	602	133	1084	80	0	235	0	3	23	123	75	0	157	2553	1,9
Assistenza alle PMI e alle imprese artigiane	152	0	2370	953	2368	231	306	2103	0	22	76	2638	201	179	1248	12849	9,5
Turismo	40	0	235	585	546	152	56	1404	0	8	36	389	8	42	206	3706	2,7
RDT	96	0	1524	410	1940	87	252	2501	0	6	19	678	119	94	412	8138	6,0
Risorse umane	190	0	5902	3975	8858	1237	844	4005	0	31	48	3868	259	149	2014	31378	23,1
Politica del mercato del lavoro	4	0	1994	766	4162	99	50	1140	0	17	29	397	67	13	493	9231	6,8
Inclusione sociale	27	0	1218	729	531	206	210	208	0	11	3	673	19	18	384	4237	3,1
Azione positiva del mercato del lavoro per le donne	0	0	546	345	240	25	10	384	0	1	2	51	19	19	96	1737	1,3
Istruzione e formazione professionale	61	0	935	1411	1248	787	409	1552	0	1	1	2473	65	21	510	9473	7,0
Imprenditorialità	99	0	1209	724	2678	120	165	722	0	3	12	273	89	77	530	6701	4,9
Infrastruttura	62	0	5664	11841	18363	1216	1319	7470	0	30	16	8433	44	102	1608	56169	41,3
Trasporti	9	0	3102	6497	9128	439	954	3134	0	3	0	3211	11	33	465	26986	19,8
Telecomunicazioni e società dell'informazione	6	0	177	1496	802	94	104	1103	0	7	8	496	11	56	363	4723	3,5
Ambiente	43	0	2373	2190	6405	451	218	2721	0	18	4	2429	7	6	589	17433	12,8
Energia	5	0	11	411	287	43	44	269	0	1	4	469	7	3	109	1663	1,2
Sociale e sanità	0	0	0	1247	1740	189	0	243	0	3	0	1827	8	4	102	5363	3,9
Altro	5	0	353	559	182	54	15	809	0	3	7	360	14	14	130	2504	1,8
TOTALE	625	0	19959	20961	38096	3805	3088	22122	0	123	261	19029	913	722	6252	135955	100,0
Quota della dotazione totale Ob. 1 (%)	0,5	0,0	14,7	15,4	28,0	2,8	2,3	16,3	0	0,1	0,7	0,2	0,5	4,6	14,0	100,0	

Fonte: DG REGIO

A4.5 Spesa dei Fondi Strutturali per trasporti ai sensi dell'Obiettivo 1, 2000-06

	<i>% del totale</i>
Strade	33,1
Ferrovia	29,4
Autostrade	16,5
Trasporto urbano	6,1
Porti	6,1
Trasporto multimodale	3,9
Aeroporti	2,4
Altro	2,0
Vie d'acqua	0,4
Sistemi di trasporto intelligenti	0,3
Totale	100,0

Fonte: DG REGIO

A4.6 Effetti macroeconomici ex post della politica strutturale 1994-99: risultati delle simulazioni mediante modello HERMIN

	<i>Differenza % rispetto al valore base in assenza di politica nel 1999</i>					
	Grecia	Spagna	Irlanda	Portogallo	Germania E.	Irlanda N.
PIL	2,2	1,4	2,8	4,7	3,9	1,3
Prodotto industriale	3,4	3,7	4,7	10,6	3,2	0,6
Prodotto dei servizi destinabili alla vendita	2,4	1,2	2,4	4,8	4,4	2,2
Investimento fisso*	18,1	9,1	12,1	24,8	7,8	1,2
Produttività della manodopera*	2,3	2,1	2,2	6,6	1,2	0,5
Occupazione*	1,0	1,5	4,7	3,7	2,0	0,1

* Solo il settore manifatturiero

Fonte: DG REGIO

A4.7 Effetto della politica strutturale sull'infrastruttura fisica e sul capitale umano, 1994-2010: risultati delle simulazioni mediante modello HERMIN

Differenza % rispetto al valore base in assenza di politica nel 2010

Anni	Grecia		Spagna		Irlanda		Portogallo		Germania orientale		Irlanda del Nord	
	Inf.fis.	Cap.um.	Inf.fis.	Cap.um.	Inf.fis.	Cap.um.	Inf.fis.	Cap.um.	Inf.fis.	Cap.um.	Inf.fis.	Cap.um.
1993	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1994	1,1	1,0	1,2	0,7	1,1	1,5	3,5	3,8	0,9	0,4	0,1	0,3
1995	2,7	1,9	2,3	1,4	2,3	2,9	6,3	7,2	1,6	0,8	0,2	0,5
1996	3,9	2,7	3,3	2,0	3,3	4,1	8,8	11,0	2,3	1,2	0,4	0,8
1997	4,9	3,5	4,3	2,6	4,3	5,5	11,0	14,2	2,9	1,5	0,5	1,0
1998	6,0	4,1	5,4	3,4	5,1	6,6	13,2	17,4	3,5	1,8	0,6	1,2
1999	7,0	4,8	6,5	4,0	5,8	7,6	15,3	20,5	4,0	2,1	0,7	1,4
2010	4,8	2,8	4,6	2,1	2,5	4,1	8,7	11,5	2,0	1,2	0,6	0,8

Fonte: DG REGIO

A4.8 Effetti sugli scambi degli interventi dell'Obiettivo 1, 2000-06

	Diffusione ai paesi UE* (% degli interventi Ob. 1)	Diffusione ai paesi non-UE* (% degli interventi Ob. 1)
Grecia	42,6	3,8
Spagna	14,7	13,2
Irlanda	26,7	11,1
Portogallo	35,2	6,7
Nuovi Länder	18,9	9,4
Mezzogiorno	17,4	8,6
Totale	24,3	9,1

* Importazioni in % della spesa ai sensi dei Fondi Strutturali

Fonte: Eurostat, tavole input-output.

A4.9 Regioni al di fuori dell'Obiettivo 1: ripartizione indicativa dei Fondi Strutturali per categoria di spesa, 2000-06

	BE	DK	DE	EL	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK	Totale UE	Totale per categoria
	Miloni di euro																%
Ambiente produttivo	451	153	2806	294	2177	3361	70	1605	21	573	770	309	442	414	3469	16913	29,1
Agricoltura	29	0	28	45	30	42	3	18	0	0	3	26	11	12	0	246	0,4
Silvicoltura	28	0	3	3	17	13	1	5	0	0	1	9	3	1	0	83	0,1
Sviluppo rurale	14	25	317	144	560	443	51	247	2	187	84	182	71	63	211	2601	4,5
Pesca	3	0	0	8	0	18	2	3	0	1	0	5	1	2	5	46	0,1
Assistenza alle grandi aziende	41	11	158	3	58	196	0	9	3	7	147	3	10	2	13	662	1,1
Assistenza alle PMI e alle imprese artigiane	159	39	1489	50	621	1324	7	867	3	265	265	60	202	222	2884	8456	14,6
Turismo	103	43	344	30	58	785	1	328	3	92	137	9	40	56	139	2168	3,7
RDT	73	35	467	11	832	511	6	104	10	21	132	15	103	56	219	2594	4,5
Autres	0	0	0	0	0	30	0	25	0	0	0	0	0	0	0	53	0,1
Risorse umane	683	597	5700	206	3280	5831	53	4367	46	2149	710	204	594	902	5641	30963	53,3
Politica del mercato del lavoro	165	235	2387	45	1025	1074	7	1429	18	808	264	10	149	193	1269	9075	15,6
Inclusione sociale	222	142	1145	30	441	1496	14	266	15	745	140	53	81	146	1634	6571	11,3
Azione positiva del mercato del lavoro per le donne	108	0	581	20	298	342	2	451	2	21	83	19	41	63	366	2398	4,1
Istruzione e formazione professionale	84	54	542	48	216	1545	18	1191	5	505	102	60	136	152	1418	6076	10,5
Imprenditorialità	105	166	1046	63	1300	1373	11	1030	6	71	121	62	187	349	954	6843	11,8
Infrastruttura	225	41	998	327	1523	2259	32	1113	24	340	69	203	130	136	779	8198	14,1
Trasporti	22	5	191	169	501	593	21	251	1	38	8	73	29	52	82	2037	3,5
Telecomunicazioni e società dell'informazione	94	20	74	40	68	287	3	98	1	58	15	11	32	40	165	1006	1,7
Ambiente	73	8	662	68	792	1123	7	696	16	228	29	60	65	35	478	4343	7,5
Energia	7	4	34	14	32	70	1	28	5	0	11	11	2	4	8	229	0,4
Sociale e sanità	9	3	15	36	130	72	0	40	0	15	6	46	1	6	45	424	0,7
Altro	21	0	22	0	0	114	0	0	0	0	0	2	0	0	0	159	0,3
Altro	55	32	334	32	61	414	4	429	2	38	38	18	42	49	435	1981	3,4
TOTALE	1414	822	9838	858	7041	11864	159	7514	92	3101	1587	733	1208	1501	10324	58055	100,0
Quota della dotazione totale non Ob. 1 (%)	2,4	1,4	16,9	1,5	12,1	20,4	0,3	12,9	0,2	5,3	2,7	1,3	2,1	2,6	17,8	100,0	

Fonte: DG REGIO

A4.10 Stanziamento dei Fondi Strutturali per lo sviluppo rurale, 2000-06

	FEAOG-Orientamento		FESR	
	Milioni di euro	% del totale	Milioni di euro	% del totale
Agricoltura	6786	39,1	88	6,3
Silvicoltura	1842	10,6	27	1,9
Promozione dell'adattamento dello sviluppo delle aree rurali	8712	50,2	1276	91,8
di cui al di fuori di agricoltura e silvicoltura	2588	14,9	664	47,8

Fonte: DG REGIO

A4.11 Impegni stanziati nel quadro dei Fondi Strutturali nei nuovi Stati membri, 2004-06*

Milioni di euro, prezzi 1999

	CY	CZ	EE	HU	LT	LV	MT	PL	SI	SK	% del totale
Obiettivo 1	0	1286	329	1765	792	554	56	7321	210	921	61,0
Obiettivo 2	25	63	0	0	0	0	0	0	0	33	0,6
Obiettivo 3 (al di fuori di Ob. 1)	20	52	0	0	0	0	0	0	0	40	0,5
Strumento SFOP	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Interreg	4	61	9	61	20	14	2	196	21	37	2,0
Equal	2	28	4	27	11	7	1	119	6	20	1,0
Fondo di coesione	48	836	276	994	544	461	20	3733	169	510	35,0
Totale	101	2328	618	2847	1366	1036	79	11369	405	1560	21708

* La ripartizione per paese è indicativa
Fonte: DG REGIO

A4.12 Ripartizione indicativa degli impegni stanziati ai sensi dei Fondi Strutturali nei nuovi Stati membri, 2004-06

% del totale

	CY	CZ	EE	HU	LT	LV	MT	PL	SI	SK
Infrastruttura di base		16,9	37,2	16,4	39,4	32,6		14,1		40,5
Competitività/Settore e impresa		17,9	19,7	21,5	25,3	25,0	60,0	15,2	57,5	14,5
Sviluppo delle risorse umane		21,9	20,5	28,2	18,3	21,2	17,0	17,8	31,9	27,2
Agricoltura, sviluppo rurale e pesca	67,5	12,0	18,7	15,9	15,3	18,5	11,0	16,7	9,9	17,7
Sviluppo regionale		31,2		18,0			10,0	35,9		
Rigenerazione urbana	30,0									
Altro*	2,5		3,9		1,7	2,7	2,0	0,3	0,8	
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Include l'assistenza tecnica
Fonte: DG REGIO