

Investire nell'Europa del 2020: la nuova strategia e le politiche di sviluppo futuro dell'Ue

Primo dossier tecnico

A cura della Direzione centrale cultura, sport, relazioni internazionali e comunitarie

Dicembre 2010

Alla stesura del presente Dossier hanno collaborato:

Marisa Antonelli
Enzo Cattaruzzi
Laura Comelli
Adriano Corao
Elena Mengotti
Sandy Petrossi
Elisabetta Reja
Ivano Trevisanutto
Raffaella Viviani

Direttori di Servizio: Francesco Forte e Luciano Pozzecco

Vice Direttore Centrale: Giuseppe Napoli

Direttore Centrale: Augusto Viola

Sommario

Introduzione.....	5
Capitolo 1. EUROPA 2020 - UNA STRATEGIA PER IL FUTURO	9
EUROPA 2020: una strategia per il futuro	10
A) CRESCITA INTELLIGENTE	12
A1 – L’Unione dell’innovazione.....	12
A2 – Youth on the move.....	12
A3 – Un’agenda Europea per il digitale.....	13
B) CRESCITA SOSTENIBILE.....	13
B1 – Un’Europa efficiente sotto il profilo delle risorse	14
B2 – Una politica industriale per l’era della globalizzazione.....	14
C) CRESCITA INCLUSIVA.....	15
C1 – Un’agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro	15
C2 – Piattaforma europea contro la povertà.....	15
LA GOVERNANCE PER ATTUARE EUROPA 2020.....	17
Capitolo 2. PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA. Sintesi.....	19
Parte I°	20
Parte II° Sorveglianza tematica	22
Economia eco-efficiente e cambiamenti climatici	22
Capitale umano	24
Ricerca e innovazione	24
Mercato del lavoro	26
Capitolo 3. REVISIONE DEL BILANCIO DELL’UNIONE EUROPEA. DAL DOCUMENTO COM (2010) 700 DEF E ALLEGATI TECNICI.....	29
TECHNICAL ANNEXES.....	33
IL BILANCIO UE	33
Capitolo 4. IL V RAPPORTO SULLA COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE. IL FUTURO DELLA POLITICA DI COESIONE.....	39

Rafforzare la programmazione strategica	41
Aumentare la concentrazione tematica	41
Previsione di condizioni ed incentivi	42
Previsione di condizioni ed incentivi	42
Sostenere l'utilizzo di nuovi strumenti finanziari	43
Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il	46
futuro della politica di coesione	46
Questionario	46
Capitolo 5. LE STRATEGIE MACROREGIONALI DELL'UNIONE EUROPEA: ESPERIENZE REALIZZATE E PROSPETTIVE FUTURE	47
Definizione di "macro-regione" e logica della strategia europea macroregionale	48
Obiettivi	48
Contenuti	49
Quadro istituzionale	49
La Strategia Europea della Regione del Mar Baltico	49
La Strategia Europea della Regione Danubiana	50
Orientamenti dello Stato italiano	51
Strategia europea Adriatico-ionica	51
Strategia europea Mediterranea e Alpina	52
Prospettive future ed attuali opportunità per il Friuli Venezia Giulia	52
Fonti	54
Capitolo 6. IL GRUPPO EUROPEO DI COOPERAZIONE TERRITORIALE (GECT)	55
Capitolo 7. QUALE STRATEGIA REGIONALE IN RELAZIONE AL FUTURO DELLE POLITICHE DI COESIONE?	59

Introduzione

Lo scorso marzo 2010 si è formalmente aperto il periodo di transizione dall'attuale quadro di riferimento strategico europeo e, a cascata nazionale, delle politiche di sviluppo socio-economico **ad una nuova visione del mercato e della società dell'Europa del prossimo decennio.**

Dieci anni sono trascorsi da quando i capi di Stato e di governo dell'Unione Europea hanno lanciato l'obiettivo di fare dell'Europa "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo" entro il 2010. L'insieme di misure da mettere in atto per raggiungere questo obiettivo, noto come "strategia di Lisbona", **non avendo raggiunto i risultati sperati, è stato revisionato a metà periodo e la strategia è stata rilanciata nel 2005 attraverso una maggiore focalizzazione su crescita economia e occupazione.** Gli Stati hanno provveduto ad orientare i propri programmi nazionali di riforma a tali obiettivi, dovendo successivamente nel ciclo "2008-2010" adattare le proprie azioni di governo nazionali in particolare a:

- **investimenti nella conoscenza e nell'innovazione;**
- **liberazione del potenziale delle imprese, in particolare PMI;**
- **investimenti nelle persone e modernizzazione del mercato del lavoro.**

Tale strategia, che ha dettato anche le priorità di intervento della politica di coesione, ossia la politica di sviluppo regionale comunitaria volta a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale all'interno dell'Unione riducendo le disparità tra regioni e Stati attraverso l'utilizzo dei Fondi strutturali, è stata messa a dura prova negli ultimi due anni. La più forte crisi economica e finanziaria mondiale verificatasi dagli anni '30 ha investito anche l'Europa mettendo in luce questioni fondamentali e tendenze non sostenibili che non possono essere più ignorate. Il PIL è sceso del 4% nel 2009, la produzione industriale è tornata ai livelli degli anni '90 e 23 milioni di persone, pari al 10% della popolazione attiva europea, sono attualmente disoccupate.

Le scelte pertanto a cui si trova di fronte l'Europa sono chiare anche se difficili. Per questo la Commissione Europea, consapevole che le sfide non solo attuali ma anche di lungo periodo, quali il processo di globalizzazione, la pressione sulle risorse, i cambiamenti climatici e l'inarrestabile invecchiamento della popolazione, stanno assumendo caratteri sempre più seri e non più rinviabili, nel mese di marzo di questo anno **ha lanciato la strategia Europa 2020**. Si individuano tre motori di crescita, **che richiedono la messa in atto di azioni sia a livello europeo che nazionale**:

- **crescita intelligente – SMART GROWTH** (promozione della conoscenza, innovazione, istruzione e società digitale);
- **crescita sostenibile – SUSTAINABLE GROWTH** (rendendo la nostra economia "verde", a bassa emissione di carbonio e la produzione più efficiente sotto il profilo delle risorse e rilanciando la competitività);
- **crescita inclusiva – INCLUSIVE GROWTH** (incentivando la partecipazione al mercato del lavoro, l'acquisizione di competenze e la lotta alla povertà).

Sono stati fissati cinque obiettivi:

OCCUPAZIONE

RICERCA E INNOVAZIONE

ISTRUZIONE

ENERGIA

POVERTÀ

che rappresentano i traguardi su cui verranno misurati i progressi compiuti dall'Unione tutta, come risultato di un' azione collettiva degli Stati membri. **La Commissione ha conseguentemente proposto**

che tali obiettivi siano tradotti in obiettivi e percorsi nazionali in maniera tale da rispecchiare la situazione attuale di ciascuno per cui ogni Stato membro dovrà indicare i livelli che prevede di raggiungere al 2020.

Per ottenere i risultati programmati è stata ideata una nuova architettura, che poggia su due pilastri: **quello tematico**, che combina priorità e obiettivi principali che dovranno essere tradotti nei Piani nazionali di riforma, e **le relazioni sui singoli Paesi** che serviranno come strumenti per permettere agli Stati di elaborare le proprie strategie per ripristinare la sostenibilità della crescita e delle finanze pubbliche.

A tal fine è stato istituito un **coordinamento strategico** dei diversi momenti di definizione programmatica per i Paesi Membri organizzando il cosiddetto 'Semestre Europeo. Secondo il nuovo modello europeo, la pianificazione strategica nazionale avrà inizio a metà o al più tardi alla fine di aprile di ogni anno con la presentazione simultanea del Piano Nazionale di Riforma (PNR) e del Programma di Stabilità (PS).

La natura di tale nuova strategia presuppone **un maggior livello di leadership e di responsabilità che richiede l'attivazione ed il supporto attivo anche del livello regionale.** Anche la nostra Regione è pertanto chiamata a fornire risposte concrete rispetto a tale rinnovato scenario, **ripensando e mettendo in atto nuovi strumenti di politiche integrate e intersettoriali e guardando pertanto ad un spazio territoriale allargato anche ai territori contermini così come alle aree di cooperazione che si stanno definendo a livello macroregionale europeo.**

In questo senso la politica di coesione comunitaria che oggi abbraccia sia gli interventi strutturali dell'attuale Obiettivo competitività e occupazione così come l'Obiettivo cooperazione territoriale europea (transfrontaliera, transnazionale e interregionale) è l'ambito privilegiato in cui **anche la Regione Friuli Venezia Giulia dovrebbe esercitare un ruolo di attore, esprimendosi e assumendo scelte decisionali su alcune questioni cruciali che sono destinate a plasmare il futuro delle politiche di crescita e non più di semplice distribuzione finanziaria:**

- **come rendere gli interventi comunitari coerenti e dotati di valore aggiunto rispetto alle politiche regionali e nazionali (principio dell'addizionalità);**
- **se e quali i settori /tematiche da privilegiare nell'ottica di una possibile focalizzazione degli interventi su un numero limitato di priorità;**
- **come interpretare le misure di condizionalità che si intendono introdurre a livello europeo e nazionale al fine di riconoscere un impiego efficiente delle risorse e quindi subordinare l'erogazione delle risorse al raggiungimento dei risultati;**
- **come dare attuazione al principio del partenariato sia a livello istituzionale tra UE-Stato-Regione e livello locale così come tra pubblico e privato preservando la tipicità e le caratteristiche del nostro territorio;**
- **come ipotizzare soluzioni operative per rendere più snella ma pur sempre efficace la gestione dei Fondi strutturali;**
- **quale raggio di azione considerare nel rendere più forte e sinergica la cooperazione con altri territori (più o meno contermini) e con quali strumenti condivisi e coerenti.**

Si è ritenuto opportuno pertanto fornire un primo contributo documentale che raccoglie proprio gli elementi di contesto europeo e nazionale sin qui richiamati al fine di conoscere gli impegni su cui la nostra Regione dovrà misurarsi nell'immediato futuro.

Capitolo 1. EUROPA 2020 - UNA STRATEGIA PER IL FUTURO



EUROPA 2020: una strategia per il futuro

A marzo 2010¹ la Commissione Europea ha elaborato un documento contenente la strategia di medio - lungo periodo (2020) finalizzata a promuovere una crescita socio economica dell'Unione Europea. Tale documento è stato oggetto di una Comunicazione formale ed è stato successivamente fatto proprio dal Consiglio Europeo del 17 giugno 2010.

La crisi degli ultimi anni ha messo in luce le carenze strutturali dell'economia europea e ha vanificato molti degli sforzi e dei progressi ottenuti grazie alle politiche comunitarie intraprese. In particolare:

- **la competitività e la produttività europee sono state messe in crisi dall'emergere di nuove economie con forti tassi di sviluppo economico;**
- **le regole relative ai mercati finanziari non si sono dimostrate pienamente capaci di impedire fenomeni pericolosi per la stabilità economico finanziaria;**
- **i progressi ottenuti in materia di diminuzione delle disparità territoriali grazie alle politiche di coesione (fondi strutturali) sono stati in parte annullati dagli effetti della crisi;**
- **sono diminuite, percentualmente, le risorse indirizzate alla ricerca e innovazione;**
- **sta accelerando l'invecchiamento della popolazione;**
- **i tassi di occupazione europei sono in media inferiori rispetto ad altre economie (soprattutto per quanto concerne la popolazione attiva femminile e anziana).**

Riportare l'Europa a tassi di crescita pre-crisi, se non addirittura migliori, **è possibile a patto che ci sia uno sforzo unitario da parte di tutti i Paesi membri, in un'ottica di forte coordinamento delle politiche economiche, tenendo presente la scarsità di risorse finanziarie a disposizione.**

¹ Comunicazione della Commissione "Europa 2020 – una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva" COM (2010) 2020 def del 3 marzo 2010

La strategia individuata dalla Commissione (e fatta propria dal Consiglio Europeo) **ha le seguenti priorità:**

- **crescita intelligente (basata sulla conoscenza e sull'innovazione);**
- **crescita sostenibile (efficiente sotto il profilo delle risorse, "verde" e competitiva);**
- **crescita inclusiva: che abbia cioè un alto tasso di occupazione e che favorisca la coesione economica e sociale..**

La strategia dovrà svilupparsi nei seguenti obiettivi:

- 1) il tasso di occupazione delle persone 20-64 anni deve passare dall'attuale 69% al 75% in modo da avvicinarlo a quello delle economie più evolute od emergenti. In particolare deve aumentare quello delle donne (attuale 63%) e dei lavoratori più anziani (attuale 46%);**
- 2) il 3% del PIL deve essere investito in Ricerca e Sviluppo, cercando nel contempo di migliorare anche il fattore innovazione;**
- 3) ridurre del 20% le emissioni di gas effetto serra (rispetto al 1990) oppure del 30% in un quadro di adesione a tale obiettivo da parte di altri Paesi sviluppati; portare al 20% i consumi soddisfatti con energie rinnovabili; migliorare l'efficienza energetica del 20%; diminuire il tasso di abbandono scolastico dall'attuale 15% al 10% e aumentare al 40% il numero dei laureati (dall'attuale 31%);**
- 4) diminuire il tasso di abbandono scolastico dall'attuale 15% al 10% e aumentare al 40% il numero dei laureati (dall'attuale 31%);**
- 5) ridurre la povertà del 25% .**

Gli obiettivi prefissati **sono tra loro interconnessi, sinergici e dovranno condizionare l'azione di ogni Stato membro** e, conseguentemente, riflettersi in iniziative, priorità e linee di azione.

La strategia di Europa 2020 prevede che vi siano misure ed iniziative adottate sia a livello comunitario che nazionale, Il tutto in un'ottica di integrazione e rafforzamento reciproco.

A livello comunitario, la Commissione ha presentato **7 iniziative cosiddette "FARO"**, ognuna legata ad una delle Priorità.

A) CRESCITA INTELLIGENTE

Tre iniziative farò individuate

A1 – L'Unione dell'innovazione

Iniziativa già avviata, che ha lo scopo di ridefinire in parte la politica di Ricerca, Sviluppo e Innovazione **riorientandola verso il cambiamento climatico, l'efficienza energetica, la salute, i cambiamenti demografici.**

La Commissione si adopererà per: completare lo spazio europeo della ricerca; migliorare il contesto generale per l'innovazione (es. brevetto unico UE); modernizzare il quadro dei diritti d'autore; lanciare partenariati per l'innovazione; potenziare ancor di più il ruolo pro innovazione dei Fondi Strutturali e degli altri strumenti dell'UE.

Gli Stati membri dovranno: riformare gli strumenti e i sistemi di RST e innovazione; intensificare la cooperazione tra imprese, centri di ricerca e università; rafforzare la cooperazione transnazionale; assicurare un numero sufficiente di laureati in materia scientifiche; incentivare gli investimenti privati in RST.

AL fine di discutere dei temi legati a questa iniziativa farò, il 25-26 novembre 2010 si è tenuto un incontro a Bruxelles del Consiglio sulla competitività

A2 – Youth on the move

Iniziativa già avviata **che mira ad aumentare l'attrattività internazionale degli istituti europei di insegnamento superiore e a migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione nella UE.**

La Commissione si adopererà: per potenziare i programmi Comunitari per la mobilità, l'università e i ricercatori; modernizzare l'istruzione superiore; aumentare la mobilità dei giovani professionisti; migliorare le norme per l'apprendistato, i tirocini o altre esperienze lavorative

Gli Stati membri dovranno garantire investimenti efficienti nell'istruzione e nella formazione, favorire l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro

A3 – Un'agenda Europea per il digitale

Anche questa iniziativa, già iniziata, persegue l'obiettivo **di ottenere vantaggi di competitività dall'utilizzo degli strumenti digitali (ad esempio internet veloce e superveloce). Si vuole garantire a tutti l'accesso alla banda larga entro il 2013 e l'accesso a velocità di internet superiori alle attuali.**

La Commissione si adopererà per: creare quadri giuridici stabili al fine di incentivare gli investimenti in infrastrutture aperte per internet; agevolare l'uso dei Fondi Strutturali in questo settore; creare un mercato unico per i servizi on line e promuovere l'accesso ad internet.

Gli Stati membri dovranno:

- **Elaborare strategie operative per internet ad alta velocità;**
- **Orientare i Fondi strutturali e gli altri finanziamenti pubblici verso settori non totalmente coperti da risorse private;**
- **Creare quadri legislativi che riducano i costi di ampliamento della rete; promuovere la diffusione e l'utilizzo dei servizi on line.**

Esistono già dei documenti della Commissione su questa materia, in particolare dei rapporti del 2010 sulla competitività del sistema digitale.

B) CRESCITA SOSTENIBILE

Gli obiettivi sono:

- **ottenere una crescita dell'economia efficiente sotto il profilo dell'utilizzo delle risorse;**
- **sviluppare nuovi processi e tecnologie, soprattutto verdi; diffondere reti intelligenti;**
- **aumentare la competitività e la produttività dell'industria (in particolare manifatturiera).**

Due iniziative farò individuate.

B1 – Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse

L'obiettivo è aumentare l'efficienza nell'uso delle risorse utilizzate per una crescita economica a basse emissioni di carbonio e che migliori l'efficienza energetica.

La Commissione si adopererà per: mobilitare utilizzo strumenti europei (compresi i Fondi Strutturali) in un'ottica di partnership pubblico privata; attivare iniziative nel settore dei trasporti (infrastrutture di mobilità elettrica, gestione intelligente del traffico, logistica, riduzione emissioni CO2 dei veicoli e settore marittimo); attivare iniziative per eliminare strozzature critiche transfrontaliere e intermodali; presentare iniziative a favore di reti europee e transeuropee nel settore dell'energia (con sostegno Fondi Strutturali); promuovere l'efficienza energetica in favore delle PMI con utilizzo anche Fondi Strutturali.

Gli Stati membri **dovranno: ridurre sovvenzioni che hanno effetto negativo sull'ambiente;** adottare incentivi fiscali per l'adeguamento dei metodi di produzione; sviluppare infrastrutture intelligenti nei settori dei trasporti e dell'energia; concentrarsi sulla dimensione urbana dei trasporti; **utilizzare i Fondi strutturali e gli altri strumenti a disposizione in favore dell'efficienza energetica; incentivare il risparmio energetico.**

B2 – Una politica industriale per l'era della globalizzazione

La competitività dell'industria europea, in particolare manifatturiera, è stata messa a dura prova dalla crisi. Le sfide future, che vedranno la necessità di un adeguamento dei sistemi produttivi basato su basse emissioni di carbonio, avranno forte incidenza su tutti i settori.

La Commissione si adopererà per: definire una politica industriale coerente con le nuove sfide, agevolando la transizione dei settori produttivi manifatturieri verso utilizzi più efficienti dell'energia; promuovere i cluster; promuovere la riconversione dei settori in difficoltà; promuovere tecnologie efficienti; favorire internazionalizzazione; fare in modo che le reti di trasporto e logistica favoriscano le imprese; migliorare il settore turistico.

Gli Stati membri dovranno: sostenere le imprese, soprattutto le PMI innovative; migliorare la tutela della proprietà intellettuale; ridurre gli oneri amministrativi per le imprese; collaborare con tutte le parti sociali per individuare e risolvere le criticità.

Questa iniziativa farò è già iniziata:

-la Commissione ha prodotto una comunicazione sulla “politica industriale integrata per l’era della globalizzazione”;

- c’è il rapporto 2010 della Commissione sulla competitività.

C) CRESCITA INCLUSIVA

Obiettivo: creare un’economia con alto tasso di occupazione che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale

Due iniziative farò individuate.

C1 – Un’agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro

L’obiettivo è modernizzare i mercati del lavoro al fine di aumentare i posti di lavoro.

La Commissione si adopererà per: innalzare i tassi di attività con il proseguimento di iniziative già avviate negli ultimi anni; adeguare i quadri legislativi; promuovere la mobilità della manodopera all’interno del territorio comunitario e garantire maggior equilibrio tra domanda e offerta di lavoro, anche con il sostegno dei Fondi Strutturali; rafforzare il dialogo tra le parti sociali; dare slancio alla sinergia tra mondo della produzione, istruzione e formazione.

Gli Stati membri dovranno: ridurre la segmentazione del mercato lavoro; riesaminare i sistemi previdenziali e fiscali; promuovere e monitorare il dialogo sociale; attuare il quadro europeo delle qualifiche; sviluppare i partenariati tra mondo del lavoro e mondo dell’istruzione e della formazione.

C2 – Piattaforma europea contro la povertà

Obiettivo: garantire la coesione sociale, economica e territoriale. Il 2010 è l’anno europeo della lotta alla povertà e all’esclusione sociale.

La Commissione si adopererà per: adottare misure concrete contro la povertà, anche con l’utilizzo dei Fondi Strutturali (in particolare il FSE); elaborare programmi volti a promuovere l’innovazione sociale per le categorie più vulnerabili, offrendo ad esempio nuove opportunità di istruzione e formazione; valutare l’adeguatezza e la sostenibilità dei sistemi pensionistici e di protezione sociale.

Gli Stati membri dovranno: promuovere la responsabilità collettiva e individuale nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale; definire misure specifiche per categorie a rischio (es. famiglie monoparentali, anziani, disabili, ROM); garantire un effettivo sostegno al reddito e un accesso all'assistenza sanitaria.

Al fine di raggiungere gli obiettivi di Europa 2020, la Commissione intende lavorare per potenziare i seguenti strumenti:

- **MERCATO UNICO:** in particolare il mercato dei Servizi in base alla relativa disciplina comunitaria, garantendo la qualità dei servizi offerti ai consumatori.

- **BILANCIO E POLITICA DI COESIONE:** la politica di coesione e i Fondi Strutturali rimarranno meccanismi fondamentali. Il ruolo di BEI (Banca Europea degli Investimenti) e FEI (Fondo Europeo per gli Investimenti) sarà potenziato. Il Bilancio sarà indirizzato alle priorità individuate.

- **POLITICA ESTERA:** si agirà a livello di OMC per migliorare l'accesso al mercato per le imprese UE. Si allacceranno rapporti strategici con le economie emergenti.

Inoltre:

- saranno ripristinate, nei modi e nei tempi ritenuti opportuni, le regole normali degli aiuti di stato

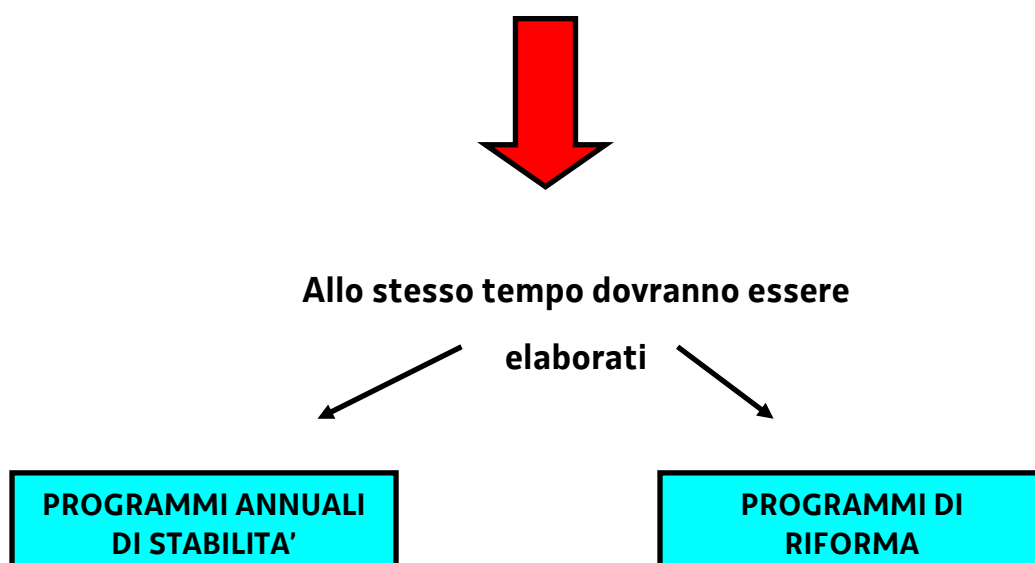
-saranno stabilite regole per un mercato finanziario stabile e sano, potenziando anche la governance delle istituzioni finanziarie;

- si opererà per una riforma delle regole del bilancio comunitario;

- sarà aumentata la vigilanza sui paesi dell'Euro.

LA GOVERNANCE PER ATTUARE EUROPA 2020

- 1) **approccio tematico**: concentrazione dell'azione comunitaria sui TEMI individuati dalla strategia Europa2020 e sull'attuazione delle iniziative faro;
- 2) **vigilanza** a livello di stati membri più mirata a valutare i progressi raggiunti rispetto agli obiettivi prefissati, le politiche di bilancio, la competitività, gli aspetti macroeconomici.



La strategia Europa 2020 assumerà la forma di un ristretto numero di ORIENTAMENTI (che integreranno gli orientamenti in materia di occupazione e di politiche economiche), i quali dovranno essere valutati dal Parlamento Europeo e approvati a livello di Consiglio.

Gli Stati membri devono mettere a punto i PIANI NAZIONALI DI RIFORMA, in cui descrivere le principali strozzature che ostacolano la crescita e indicare in che modo intendono farvi fronte.

Il Consiglio europeo di giugno ha fatto propria la strategia Europa 2020 ed ha approvato la prima iniziativa faro “un’agenda europea per il digitale”.

Capitolo 2. PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA. Sintesi.



Entro aprile 2011 ciascun paese dell'UE deve presentare due documenti:

- Il programma di stabilità (**SP**);
- Programma Nazionale di Riforma (**PNR**).

Il documento si compone di due parti, nella prima viene preso in esame lo scenario macroeconomico italiano e vengono individuati alcuni aspetti critici, nella seconda viene focalizzata l'attenzione su alcune aree tematiche.

Parte I°

Nella strategia di sviluppo del nostro paese il PNR individua 4 obiettivi fondamentali:











- a) La questione **meridionale** – differenti modelli di sviluppo tra centro-nord e sud
- b) La questione **fiscale** – riforma fiscale
- c) La questione **nucleare** – quasi tutti i paesi europei hanno il nucleare, non averlo è uno svantaggio in termini di competitività per la nostra economia
- d) La questione **legale** – economia bloccata da eccesso di regole

Dopo aver preso in esame lo scenario macroeconomico e ed i principali squilibri del sistema economico italiano sono stati individuati i colli di bottiglia che frenano la crescita del paese e le relative misure per superarli:

	Finanze pubbliche	Competitività	Mercato del lavoro	Mercato dei prodotti	Innovazione – R&S
BOTTLENECKS	Consolidamento fiscale e riduzione debito pubblico	Allineamento salari alla produttività Crescita della produttività	Crescita tasso di occupazione Riduzione disparità regionali	Ulteriore apertura del mercato dei servizi e delle industrie a rete Miglioramento del contesto imprenditoriale attraverso l'efficienza amministrativa	Miglioramento capitale umano – collegamento scuola e mercato del lavoro Aumento spesa provata in R&S

MISURE DI FRONTLOADING	Riforma delle pensioni	Riforma del sistema di contrattazione salariale	Piano triennale per il lavoro	Assicurare la concorrenza settoriale e liberalizzazione dei mercati Migliorare l'ambiente imprenditoriale attraverso la semplificazione della PA	Riforma della scuola superiore Riforma dell'università Programma nazionale di ricerca
-------------------------------	------------------------	---	-------------------------------	---	---

Azioni individuate per il superamento dei colli di bottiglia:

Consolidamento fiscale e riduzione debito pubblico	<ul style="list-style-type: none">  <i>riforma delle pensioni</i>  <i>federalismo fiscale</i>  <i>riforma della tassazione</i>
Competitività, salari e produttività	<ul style="list-style-type: none">  <i>sistemi di contrattazione salariale e sviluppi del costo del lavoro coerenti con la stabilità dei prezzi</i>  <i>accesso al mercato del lavoro delle categorie più deboli</i>  <i>riduzione delle disparità regionali</i>
Concorrenza ed efficienza amministrativa	<ul style="list-style-type: none">  <i>ulteriore liberalizzazione nel settore dei servizi e delle industrie a rete e maggiore efficienza amministrativa</i>  <i>riforma della pubblica amministrazione</i>
Conoscenza, ricerca, innovazione	<ul style="list-style-type: none">  <i>riforma sistema universitario e degli enti di ricerca</i>
Divari territoriali	<ul style="list-style-type: none">  <i>riduzione divari territoriali tra SUD e Centro Nord</i>

Parte II° Sorveglianza tematica

Economia eco-efficiente e cambiamenti climatici

1. Emissioni di gas serra

A seguito della ratifica del protocollo di Kyoto l'Italia si è dotata della Strategia nazionale per rispettare l'obiettivo di Kyoto (del. CIPE 123/2002) e del relativo piano di azione nazionale. Valutazioni preliminari che tengono conto delle misure adottate fino all'anno nel 2007-2009 indicano che il rispetto dei target richiederà misure e investimenti aggiuntivi.

E' in corso di valutazione il rifinanziamento degli strumenti adottati nel 2007-2009 che sono:

- F. do rotativo per il finanziamento delle misure finalizzate all'attuazione del protocollo di Kyoto
- F. do per la promozione delle fonti rinnovabili
- F. do per la mobilità sostenibile

Misure aggiuntive potrebbero riguardare atti di natura legislativa nel settore dei trasporti (divieti di circolazione), dei cantieri, dei porti, nel settore agricolo e nel settore civile mediante la promozione dell'utilizzo di caldaie a biomassa certificate.

Infine si prevede di dare attuazione alla Strategia Nazionale della biodiversità, di recente approvazione, che prevede, tra le sue priorità, la salvaguardia della biodiversità e dei servizi eco sistemici e la lotta ai cambiamenti climatici.

2. Fonti rinnovabili

Gli obiettivi sono contenuti nel Piano d'azione nazionale per le fonti rinnovabili inviato alla CE il 27 luglio 2010.

3. Efficienza energetica

A causa degli alti costi dell'energia l'Italia ha da sempre dedicato grande attenzione alle politiche dell'efficienza conseguendo, negli anni, risultati confortanti che la rendono tra paesi più efficienti al mondo; pertanto le ulteriori misure di efficienza che si dovranno adottare avranno un costo marginale più elevato per il nostro paese.

Misure chiave per raggiungere l'obiettivo nazionale:

	Residenziale	Terziario	Industria	Trasporti
Usi termici	Coibentazione, doppi vetri	Riscaldamento efficiente	Cogenerazione	Limite delle emissioni di CO ₂ (130g/km) sulla media dei nuovo veicoli
	Riscaldamento efficiente		Sistemi per il recupero del calore	
Usi elettrici	Illuminazione efficiente	Lampade efficienti e sistemi di controllo dell'illuminazione	Lampade efficienti e sistemi di controllo dell'illuminazione	
	Elettrodomestici efficienti	Sistemi di climatizzazione efficienti	Motori elettrici efficienti	
	Scalda acqua efficienti		Installazione di inverter	
	Climatizzatori efficienti			

Il nucleare è un elemento di strategia energetica a lungo termine che riguarda uno scenario complessivo che arriva fino al 2050; la reintroduzione della produzione elettronucleare nel nostro paese attraverso l'installazione di impianti a tecnologia nucleare di terza generazione avanzata è di cruciale interesse per lo sviluppo di energia nel nostro Paese per le seguenti ragioni:

- Consente un'importante diversificazione energetica
- Migliora la competitività del comparto industriale ed economico riducendo la spesa energetica
- Fornisce opportunità di crescita per industria e terziario
- Realizza un mix energetico bilanciato e compatibile con il territorio italiano
- È compatibile con le dinamiche del mercato
- Prevede compensazioni territoriali per famiglie ed imprese
- Consente di ottenere una valenza geopolitica per il futuro

4. Politica regionale, energia e ambiente

Oltre agli interventi sull'energia programmati nel QSN 2007-2013 in futuro dovranno essere avviate le operazioni a carattere infrastrutturale e gli interventi di tutela e ripristino previsti nei programmi, spesso inseriti in strumenti di programmazione integrata, per poter estendere l'offerta presente sul territorio creando nuove opportunità di sviluppo per le comunità residenti.

Capitale umano

Con specifico riguardo alla valorizzazione del capitale umano, le riforme attuate – quella scolastica – e quelle in corso di attuazione – quella universitaria – si collocano entrambe nel quadro complessivo di interventi strutturali pluriennali, coerenti con gli obiettivi europei:

- gli obiettivi nazionali in tema di **abbandoni scolastici** 17.9% nel 2013, 17.3 nel 2015 e del 15-16% nel 2020.

Per l'Università l'obiettivo primario è quello di eliminare la frammentazione degli indirizzi e sostenere il miglioramento della qualità formativa.

- Gli obiettivi nazionali in tema di **istruzione terziaria o equivalente** sono del 22.3% al 2013, del 23.6% nel 2015 e del 26-27% nel 2020.

Politica regionale e istruzione

I programmi regionali si affiancano in maniera complementare all'azione svolta dai programmi nazionali Fesr e Fse per il raggiungimento degli obiettivi sopra indicati e dei target nazionali, in linea con gli obiettivi europei.

Per quanto attiene la correlazione tra le misure previste ed il raggiungimento dei target nazionali, in linea con quelli europei, si evidenzia che relativamente al tasso di abbandoni scolastici, tutta la riforma del sistema di istruzione, migliorando la qualità dell'ampiezza formativa, tende ad attenuare il fenomeno della dispersione, oltre che a ridurre le disparità territoriali anche in termini di risultati dell'apprendimento.

Ricerca e innovazione

La struttura produttiva del nostro paese è basata su una prevalenza di piccole e medie imprese, pertanto l'azione di policy che si intende attuare è quella di costruire un sistema a rete che coinvolga in modo efficiente, imprese, università ed istituti di ricerca.

I principali strumenti che il governo intende attuare sono:

- approvazione ed attuazione del PNR con l'obiettivo di allineare la spesa italiana per la ricerca alla media europea mediante
- Attuazione e massimizzazione dell'impiego delle risorse nazionali e comunitarie del PON ricerca e competitività
- Azione cardine e progetti strategici
- Reintegrazione del Fondo per il finanziamento degli Enti di Ricerca
- Costituzione di un parco-progetti ricerca
- Rifinanziamento del Fondo per l'innovazione e la Ricerca Scientifica e Tecnologica (FIRST)
- Esperimento bandi per il finanziamento di progetti di eccellenza promossi da giovani ricercatori
- Ampliamento dell'utilizzo di strumenti di sostegno automatici (investimenti in impianti e macchinari d.l. 78/2009, utilizzo del credito di imposta per attività di ricerca e sviluppo l: 191/2009)
- Potenziamento del ricorso al contributo in conto interessi anche mediante l'utilizzo di fondi di rotazione
- Rafforzamento del fondo di garanzia legge 662/1996
- Attivazione dello sportello della ricerca
- Bandi annuali per il sostegno e la diffusione della cultura scientifica e per la contribuzione al funzionamento di enti privati di ricerca
- Prosecuzione dei progetti di innovazione industriale legge 296/2006
- Valorizzazione e diffusione delle opportunità offerte dal contratto di rete di imprese, strumento che consente alle PMI di dar vita a collaborazioni anche tecnologiche, per superare le difficoltà in piccole aziende ad investire in ricerca

1. Infrastrutture a banda larga veloce ed ultraveloce

In linea con gli obiettivi dell'Agenda digital Europe, sono in corso di realizzazione progetti per lo sviluppo delle reti di accesso di nuova generazione (NGAN) permettendo quindi l'accesso ad internet superveloce ad almeno il 50% della popolazione.

Il progetto definisce un modello di co-investimento unendo gli sforzi di tutti gli stakeholders: governo, regioni, investitori istituzionali ecc.

A livello legislativo inoltre il governo è impegnato a creare un contesto normativo favorevole per gli investimenti nella banda fissa e mobile.

2. Il contributo della politica regionale all'incentivazione della ricerca e dell'innovazione

Si parla dei fondi destinati allo sviluppo tecnologico e all'innovazione nell'ambito della politica di coesione 2007-2013, in particolare vengono illustrati poi alcuni interventi attuati attraverso il PON Ricerca e competitività e, nelle regioni, dai programmi CONV e CRO i progetti avviati sono concentrati prevalentemente nei settori agroalimentari, ambiente, aerospazio, biotecnologie, energia, ICT, nuovi materiali e salute dell'uomo

Gli interventi volti al rafforzamento del sistema dell'offerta di ricerca ed al trasferimento tecnologico presentano un avvio più lento. Per quanto riguarda la società dell'informazione l'attuazione è prevalentemente concentrata nell'area della convergenza e si è orientata prevalentemente alla diffusione della banda larga e all'incremento delle dotazioni tecnologiche nelle scuole, per la valorizzazione del patrimonio culturale, nonché per il controllo del territorio ai fini della sicurezza.

Mercato del lavoro

Il contesto evolutivo e gli impegni in materia di occupazione

L'Italia ha individuato gli obiettivi nazionali in materia di occupazione e lotta alla povertà al 2020:

- occupazione attuale 61.7%;
- obiettivo 2020 =67%-69%;
- obiettivo europeo =75%.

Le politiche

Nell'estate del 2010 è stato varato il **Piano triennale del lavoro** che individua tre priorità:

- La lotta al lavoro irregolare e l'aumento della sicurezza sul lavoro;
- Il decentramento della regolazione e l'attuazione del principio della sussidiarietà;
- Lo sviluppo delle competenze per l'occupabilità ed il reimpiego.

La politica regionale, lavoro e inclusione sociale

Un contributo significativo all'attuazione della strategia UE 2020 sarà dato da quanto previsto dal QSN 2007-2013 e dai programmi operativi 2007-2013; inoltre, per raggiungere i target fissati per la strategia UE 2020, l'Italia ritiene indispensabile il ricorso a specifiche condizionalità che subordinino l'esborso dei fondi della politica di coesione all'attuazione di riforme strutturali e istituzionali connesse con tale politica.

Gli interventi attualmente avviati sul fronte del lavoro e occupazione sono per lo più volti all'attuazione di misure attive e preventive sul mercato del lavoro ed in seconda istanza ad azioni di ammodernamento e rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro.

Nel campo dell'inclusione sociale gli interventi sono volti a realizzare quelle infrastrutture socio assistenziali che concorrono al raggiungimento degli obiettivi di servizio e comprendono anche azioni di *e-inclusion* per facilitare l'accesso ai soggetti a rischio di marginalità.

Il contesto della povertà

Guardando gli indicatori che concorrono a definire l'area della povertà i dati mostrano che la situazione italiana si discosta di poco dalla media europea. L'Italia si farà carico di una quota di riduzione della povertà di 2.2 milioni di unità pari al 12.5% dell'impegno programmatico complessivo per i paesi dell'Unione all'orizzonte del 2020; questo obiettivo sarà perseguito attraverso trasferimenti monetari o equipollenti, sia prevedendo maggiore coinvolgimento degli intermediari sociali, sia intervenendo con politiche attive che promuovano l'elevazione dei tassi di occupazione di giovani e donne.

Conclusione

Le finalità di questo documento sono probabilmente quelle di far conoscere all'Unione europea quali obiettivi, rispetto ai target previsti dell'Unione, l'Italia è in grado di raggiungere ed in che misura.

Pertanto, rispetto ai documenti dell'Unione Europea sopra esposti, il PNR è un documento che, probabilmente per le finalità per le quali è stato scritto, tende più a fotografare la situazione esistente o comunque quella che uscirà dalla politica di coesione 2007-2013, che proiettarsi interamente al 2020 se non per alcuni obiettivi fondamentali quali l'istruzione, gli abbandoni scolastici e l'occupazione.

Gli obiettivi dell'Italia sono più modesti rispetto a quelli europei in quanto i dati di partenza sono spesso inferiori a quelli della media europea, e questo in parte è dovuto ad un grosso divario tra Centro-Nord e Sud, ed uno degli obiettivi primari di questo documento è appunto la sua riduzione.

Capitolo 3. REVISIONE DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA. DAL DOCUMENTO COM (2010) 700 DEF E ALLEGATI TECNICI



Allo scopo di determinare modalità di spesa più efficaci ed intelligenti per affrontare sfide a lungo termine quali i cambiamenti demografici, quelli climatici e la pressione sulle risorse naturali, la Commissione europea ha avviato nel 2006 un processo di revisione generale del bilancio dell'Unione europea che si concretizzerà nella presentazione di una proposta concreta entro il 1° luglio 2011.

Sino ad ora i quadri finanziari pluriennali dell'UE hanno garantito una rigorosa disciplina di bilancio e conseguente prevedibilità della spesa, penalizzando tuttavia la flessibilità e l'opportunità di poter utilizzare la spesa in un'ottica di stabilizzazione in considerazione dell'interdipendenza delle economie afferenti all'UE.

Con quasi 123 miliardi di euro, corrispondenti a circa l'1% del PIL del complesso degli Stati membri, il bilancio rappresenta lo strumento principe per la realizzazione delle priorità politiche dell'UE (non ultima la strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva), conferisce un valore aggiunto comunitario rispetto alla spesa nazionale, è orientato al raggiungimento dei risultati e costituisce la base per permettere l'effettiva attuazione del principio della solidarietà tra le diverse aree geografiche e "sociali" dell'Unione.

Riprendendo i concetti della strategia Europa 2020 si annoverano tra gli obiettivi:

- l'aumento del 75% del tasso di occupazione della popolazione tra i 20 e i 64 anni di età;
- l'investimento del 3% del PIL in ricerca e sviluppo;
- la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 o del 30%, se sussistono le necessarie condizioni; l'aumento al 20% l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili rispetto al consumo complessivo di energia e l'aumento del 20% dell'efficienza energetica;
- entro il 2020 la riduzione del 10% del tasso di abbandono scolastico e l'incremento al 40% della quota di popolazione tra i 30 e i 34 anni con diploma universitario;
- l'uscita dalla condizione di povertà per 20 milioni di persone.

il raggiungimento dei quali consentirebbe una crescita economica del 4% e la creazione di 5,6 milioni di posti di lavoro entro il 2020.

Il pacchetto di misure prevede le seguenti componenti:

- una crescita "intelligente", che punta a ricerca, innovazione, istruzione, infrastrutture transfrontaliere (attraverso la costruzione delle reti dei trasporti, telecomunicazioni ed energia);
- una crescita sostenibile, che integri le politiche in materia di energia e clima nell'efficace utilizzo delle risorse, renda il settore agricolo sostenibile, produttivo e competitivo e maggiormente equo nella distribuzione dei pagamenti tra gli Stati;

- una crescita inclusiva, attraverso una maggior efficacia della politica di coesione che riduca ulteriormente le disparità di sviluppo e rappresenti un volano per la crescita dell'UE in armonia con i programmi di riforma nazionali, attraverso una maggior concentrazione delle risorse statali e comunitarie su un numero limitato di priorità concordate da far confluire in un quadro strategico comune garantito da un contratto di partenariato Stati membri-UE;
- il consolidamento della cittadinanza dell'UE;
- il sostegno alla preadesione finalizzato alla riuscita dell'allargamento;
- il rilancio del ruolo mondiale dell'Europa, facilitato dalle nuove strutture per le relazioni esterne previste dal Trattato di Lisbona, nell'affermazione dei valori europei, nell'affrontare crisi su larga scala, nella riduzione della povertà dei Paesi meno sviluppati in coerenza con gli obiettivi del Millennio, nel rafforzare le relazioni con i Paesi dell'area di prossimità (politica di vicinato);
- contenimento delle spese amministrative;

Tutto ciò andrà ad accompagnarsi all'attuazione di un bilancio efficace, che potrà essere tale implementando i seguenti strumenti:

- **spesa pubblica come leva per gli investimenti:** l'uso di strumenti finanziari innovativi, di fondi UE in partenariato con il settore privato e le banche, in particolare la Banca europea per gli investimenti (BEI) e Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), il coordinamento tra esperti della commissione e delle banche consentirebbero di fare fronte in modo significativo a crisi economiche e alla realizzazione di riforme dell'economia come pure di condividere maggiormente il rischio degli investimenti e dunque incrementarne il volume. Tali strumenti finanziari, in coerenza con le aspettative degli operatori privati, dovrebbero porre rimedio alle inefficienze del mercato.
- **garanzie europee per il finanziamento dei progetti su scala europea e nazionale: nascono dagli obiettivi della strategia Europa 2020** per la modernizzazione dell'economia europea in settori quali energia, trasporti e TIC. Le obbligazioni per il finanziamento di progetti sono volti a garantire benefici in termini economici ed infrastrutturali evitando soluzioni future più onerose. **Nonostante il significativo contributo da parte della BEI, la portata dei progetti di infrastrutture necessiterà il coinvolgimento di investitori privati.**
- **grandi progetti:** rivestono un'importanza strategica ed una collaborazione a livello transnazionale. Al fine di ottenere una governance efficace, una soluzione sarebbe quella della creazione di una struttura di appoggio distinta, alla quale il bilancio UE destinerebbe un importo annuale fisso.

- **influenza sul raggiungimento dei risultati nell'ambito dei programmi: definizione di obiettivi specifici, misurabili, ragionevoli e pertinenti con relativi tempi di conseguimento, e di adeguati indicatori di rendimento.** L'incentivazione delle risorse deve inoltre basarsi su un sistema di valutazione chiaro, sistematico e approfondito.
- **struttura di bilancio coerente con le priorità politiche:** la struttura attuale potrebbe essere suddivisa in spese interne, spese esterne e spese amministrative;
- **riduzione a cinque anni del quadro finanziario pluriennale,** ovvero estensione di 10 anni con importante revisione intermedia (5+5);
- **flessibilità rispetto alle all'evolversi delle circostanze tramite storni tra rubriche entro limiti specifici,** trasferimento dei margini inutilizzati da un anno all'altro, anticipo o rinvio della spesa, miglior utilizzo dello Strumento di Flessibilità e della Riserva per gli aiuti d'emergenza;
- **semplificazione della gestione e riduzione degli oneri finanziari attraverso misure volte a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei destinatari dei fondi,** norme finanziarie coerenti, introduzione di pagamenti forfetari e di sistemi basati sul rendimento;
- **sana gestione finanziaria: la complessità dei controlli può addirittura rappresentare una causa di inefficacia del programma che potrà essere meglio affrontata con una collaborazione tra Stati membri e Commissione nell'esercizio congiunto del bilancio dell'Unione** (ad es. dichiarazione di pagamento emessa dagli Stati membri in luogo delle spese sostenute dai beneficiari) e con una più articolata operazione di delega delle funzioni di esecuzione del bilancio.

In definitiva, stabilità economica e riforme strutturali non definiranno due tendenze contrapposte. Concretamente le misure finanziarie contempleranno una semplificazione dei contributi da parte degli Stati membri, l'introduzione di una o più risorse proprie del bilancio e più efficienti meccanismi di rettifica.

TECHNICAL ANNEXES

IL BILANCIO UE

L'importo totale delle risorse proprie assegnate al bilancio dell'UE a copertura degli stanziamenti di pagamento annuale è limitato da dei massimali stabiliti nella decisione sulle risorse proprie (ORD), adottata dal Consiglio all'unanimità e dopo la ratifica da parte di tutti gli Stati membri.

Le spese del bilancio UE

L'andamento della spesa dell'UE è notevolmente cambiata nel tempo. Storicamente, la grande maggioranza del bilancio dell'Unione europea è stata concentrata in un numero relativamente limitato di settori. Ma, sia all'interno che al di là di queste aree, le priorità della spesa, gli obiettivi perseguiti e di conseguenza la struttura del bilancio si sono evoluti nelle seguenti politiche: PAC, competitività e azioni esterne. Le politiche di spesa per il periodo 2007-2013 pongono un nuovo accento sugli obiettivi della crescita e dell'occupazione e sulle nuove politiche quali la libertà, sicurezza e giustizia.

L'impatto della POLITICA DI COESIONE sull'economia dell'UE

L'impatto degli interventi del bilancio dell'UE sulle economie dei diversi Stati membri non è un argomento scientificamente e approfonditamente documentato.

Il Parlamento europeo ha condotto uno studio, utilizzando il modello HERMIN, per valutare (simulare) l'impatto sulla rete di Stati contribuenti degli investimenti effettuati negli Stati beneficiari attraverso la politica di coesione per il periodo 2000 - 2006.

Gli Stati membri beneficiari possono in generale essere classificati come piccole economie aperte, spesso con una base ristretta industriale, dove molti prodotti a capitale o di altri beni che sono essenziali per l'attuazione di interventi strutturali non sono di produzione nazionale. I principali Stati membri contribuenti, d'altro canto, tendono ad essere grandi economie, diversificate e avanzate, producendo vari tipi di capitali, beni e servizi che sono richiesti dagli Stati beneficiari, e andando verso un processo di rapido sviluppo e di crescita.

Nel complesso, la politica di coesione per il periodo di programmazione 2000-2006 si stima che abbia contribuito alla crescita economica e rafforzato la capacità di crescita per l'UE nel suo insieme. Per quanto riguarda il periodo di programmazione 2007-2013, la più recente analisi del modello base ha

valutato l'impatto potenziale della spesa della politica di coesione. L'analisi basata sul modello di valutazione ex-ante non può fornire elementi di prova sugli effetti positivi di uscita dei trasferimenti fiscali, ma può far luce sul potenziale di canali attraverso i quali le politiche potrebbero avere un impatto. Gli effetti a lungo termine di crescita dipendono dalla natura precisa dei progetti sviluppati. Altri fattori devono essere presi in considerazione, in particolare la difficoltà crescente degli Stati membri di fornire cofinanziamento a seguito della crisi economica, e i lunghi ritardi nella spesa. L'analisi dimostra che gli effetti significativi dalle politiche dovrebbero essere previsti alcuni anni dopo l'implementazione.

Ruolo e tipologia degli STRUMENTI FINANZIARI dell'UE

Nel contesto del nuovo Quadro Finanziario 2007-2013, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno convenuto che l'introduzione di meccanismi di cofinanziamento sarebbero necessari per rafforzare l'effetto propulsivo del bilancio dell'Unione europea. In particolare, si è concordato che l'introduzione di meccanismi di cofinanziamento è necessaria per rafforzare l'effetto leva dei fondi UE limitati. Questi meccanismi sono stati gli strumenti finanziari previsti per la Competitività e il Programma Quadro Innovazione (in particolare lo strumento chiamato GIF), il Risk Sharing Finance Facility (RSFF) e il Loan Guarantee Instrument for Ten-Transport (LGTT). Dal lancio di questi tre strumenti, una serie di ulteriori meccanismi innovativi di finanziamento sono stati introdotti dalla Commissione.

Risultati della VALUTAZIONE EX-POST

La Commissione attribuisce la massima priorità per la valutazione delle politiche e dei programmi attuali e le valutazioni d'impatto delle iniziative future, al fine di garantire per quanto possibile, l'uso più efficiente ed efficace degli strumenti comunitari. La Commissione ha effettuato più di 1400 valutazioni e analisi dell'impatto negli anni 2002-2009. Inoltre, la "Forward Evaluation Plan for 2009 and beyond" da parte della Commissione contiene 704 valutazioni che sono in corso o programmate dai servizi. La maggior parte delle valutazioni coprono il quadro finanziario per il periodo 2007-2013, mentre alcune di queste vanno anche oltre.

Valutazione per policy area

Lo studio fornisce valutazioni distinte per diciassette policies raggruppate in cinque grandi aree (competitività, coesione, risorse naturali, cittadinanza, e partnership globale) che complessivamente, coprono il 94% del bilancio dell'UE. I sette criteri utilizzati sono stati la pertinenza, la coerenza, il valore aggiunto, l'efficacia, la sostenibilità, l'efficienza e il valore di ripercussioni impreviste.

Valutazione per criterio

La maggior parte delle politiche europee si dice che siano pertinenti in quanto rispondono alle esigenze degli stakeholders e affrontano le principali sfide. Quando ci sono delle riserve, la relazione di valutazione sui responsi delle policies non sono proporzionate al problema, si basano su ipotesi d'impatto inadeguate, non corrispondono alle aspettative dei gruppi presi di mira, o mancano di una vera e propria strategia di lungo termine.

Per quanto riguarda la coerenza, lo studio ha differenziato tra le questioni del coordinamento e della complementarità. Nel settore della politica di coesione, i tre fondi strutturali (FESR, FSE e EEAGF) hanno operato in base a principi diversi e con differenti esigenze finanziarie, così gli sforzi di coordinamento non sono abbastanza efficaci per attivare sinergie tra i fondi. Per quanto riguarda la complementarità, in diversi casi, i conflitti tra obiettivi sono affrontati attraverso la creazione di misure specifiche.

L'efficacia tende ad essere valutata meno positivamente. Spesso i problemi sollevati sono poco mirati e altrettanto lo sono l'assegnazione delle sovvenzioni. Vi sono inoltre procedure complesse che comportano spreco di risorse umane.

I PRINCIPALI INSEGNAMENTI APPRESI

- **Gli interventi europei non hanno bisogno di una massa critica pesante, se si vuole raggiungere il loro obiettivo indirettamente attraverso cambiamenti ai sistemi e alle strutture.** Gli interventi sono molto più costosi, e raramente raggiungono la massa critica necessaria se si tenta di raggiungere grandi obiettivi a livello europeo in modo diretto. In pratica, il problema sollevato dalla mancanza di massa critica deve essere risolto attraverso una soluzione meno estrema, vale a dire la progettazione di un adeguato mix di politiche che coinvolgono entrambi gli approcci diretti e indiretti.
- Invece di essere utilizzato per i suoi meriti (cioè soddisfare le esigenze dell'utente finale), **l'approccio diretto dovrebbe essere soprattutto inteso come un incentivo per indurre riforme politiche o miglioramenti della governance. Le spese devono quindi essere proporzionate ai desiderati "effetti incentivanti", e non più alle esigenze dei gruppi target.** Questa lezione deriva da una visione trasversale su conclusioni di valutazione in quasi tutti i settori. In una certa misura, potrebbe essere applicato anche nelle aree dove gli interventi in corso raggiungono grandi obiettivi in maniera diretta, cioè la coesione per la crescita e l'agricoltura.
- **L'accurata individuazione dei beneficiari è un importante fattore di successo.** Aiuta a raggiungere la maggior parte delle persone o organizzazioni bisognose, ottimizzando quindi il conseguimento dei risultati previsti. Allo stesso tempo, riduce al minimo il "peso morto". La lezione si è appresa dai settori della ricerca, innovazione, energia, agricoltura e sviluppo rurale. Il concetto potrebbe quindi essere applicato in futuro ai casi di coesione, sviluppo rurale, cooperazione, allargamento, ecc.
- **Attraverso il decentramento della gestione e aumentando l'autonomia degli organismi di esecuzione è possibile raggiungere la flessibilità, ridurre la complessità e, infine, garantire rilevanza locale e maggiore efficienza.** La complessità delle procedure è evidenziata nelle relazioni di valutazione in quasi tutti i settori. Spiegazioni e rimedi sono tuttavia proposti solo in alcuni rapporti relativi agli schemi SME e nel Fondo sociale europeo. La lezione dovrebbe quindi avere un grande potenziale per essere utilizzata in molti settori. Un

rischio associato però è che i risultati attesi e gli impatti possano essere dimenticati, se gli organi di attuazione godono di grande autonomia. La lezione è quindi trasferibile se, e solo se, può essere messa in atto una gestione orientata ai risultati.

- **I principali tentativi sono stati recentemente effettuati per sviluppare gli incentivi nello spirito di una gestione orientata ai risultati.** Gli incentivi hanno assunto la forma di ulteriori fondi di bilancio destinati al miglioramento degli interventi. Il primo tentativo ha avuto luogo nell'area della coesione per la crescita e l'occupazione, ma gli incentivi non sono stati integrati in un sistema coerente di gestione basato sui risultati e agli organi di attuazione non è stata concessa un'autonomia significativamente più grande. La complessità non è diminuita sensibilmente. Il secondo tentativo è stato avviato nel settore della cooperazione, ed è valutato con probabilità di successo in una delle relazioni di revisione, ma non ancora su basi certe.
- **Infine, c'è una possibilità di sfruttare meglio i fondi pubblici e privati tramite risorse complementari.** Il moltiplicatore può essere anche maggiore se viene fatto uso di ingegneria finanziaria in cui i fondi di bilancio sono convertiti in prestiti, capitale di avviamento, di garanzia dei prestiti, ecc. Il cofinanziamento è un altro modo di moltiplicare i fondi europei attirando i fondi integrativi da istituzioni pubbliche a livello di regioni, Stati membri, governi partner, o istituzioni internazionali.

Migliorare la GESTIONE FINANZIARIA

La Commissione ha già intrapreso diverse azioni al fine di ottenere una sana gestione finanziaria, le più importanti sono le seguenti:

- **semplificazione l'attuazione dei Programmi di Ricerca Quadro;**
- **rafforzamento del ruolo di supervisione della Commissione tramite la gestione condivisa delle azioni strutturali;**
- **revisione del regolamento finanziario.**

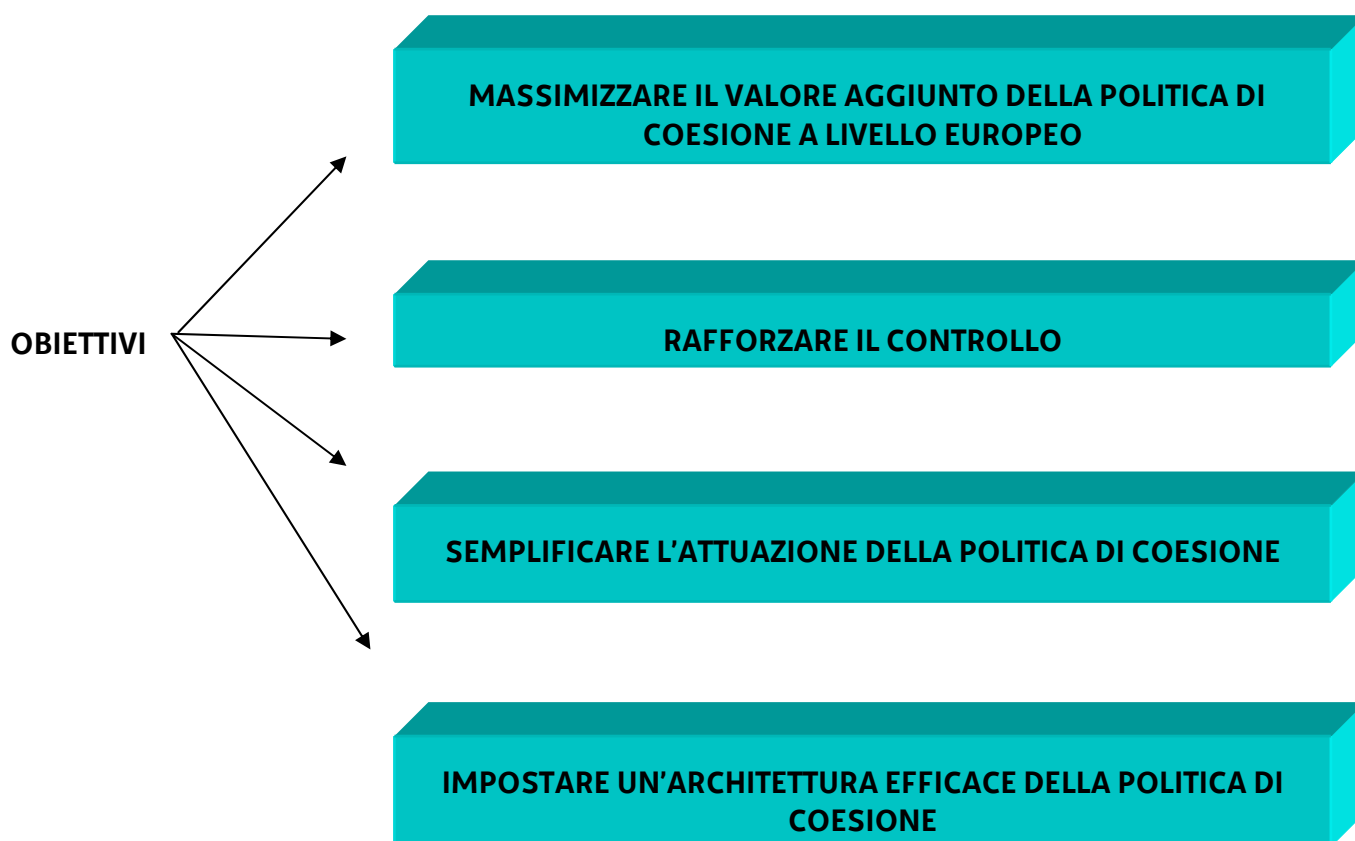
Analisi del potenziale di risorse alternative proprie per finanziare il bilancio dell'Unione europea

Ci sono un certo numero di potenziali risorse alternative proprie indicanti le questioni chiave relative a queste alternative, e nel proporre indicative stime quantitative. Analisi più raffinate e proposte concrete verranno sviluppate nel 2011. Sei opzioni hanno attirato una particolare attenzione nella consultazione della revisione del bilancio. Questi includono le tre opzioni proposte dalla Commissione nel 2004, vale a dire le risorse basate sull'IVA (EU VAT), energia e reddito delle società. Inoltre, tre opzioni che hanno guadagnato la ribalta in questi ultimi anni sono stati aggiunti, ovvero le risorse relative alla vendita all'asta delle quote di emissioni gas ad effetto serra, al trasporto aereo e alla tassazione del settore finanziario. Questo elenco di opzioni dovrebbe essere visto come puramente indicativo, per consentire l'illustrazione di alcune delle questioni che devono essere prese in considerazione. Queste e altre potenziali opzioni sarà necessario studiare ulteriormente nei prossimi mesi in vista di proposte concrete.

Capitolo 4. IL V RAPPORTO SULLA COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE. IL FUTURO DELLA POLITICA DI COESIONE



Nel V rapporto sulla coesione economica, territoriale e sociale² la Commissione Europea fornisce delle indicazioni utili ad una possibile riforma della politica di coesione per il futuro periodo di programmazione POST 2013, in coerenza con la necessità di uscire dalla crisi degli ultimi anni e di raggiungere gli obiettivi stabiliti nell'ambito del documento Europa 2020. L'obiettivo è, basandosi anche sull'esperienza del periodo di programmazione attuale, **quello di massimizzare il valore aggiunto delle iniziative finanziate con gli strumenti della politica di coesione, favorendo una crescita duratura e stabile del territorio comunitario, in un'ottica di efficienza dell'utilizzo delle risorse a disposizione.**



² Commissione Europea, novembre 2010

MASSIMIZZARE IL VALORE AGGIUNTO DELLA POLITICA DI COESIONE

A tal fine si dovrebbe intervenire sui seguenti aspetti:

Rafforzare la programmazione strategica

La revisione del bilancio europeo ha delineato una nuova programmazione strategica per la politica di coesione, mirante ad integrare meglio le politiche dell'Unione Europea al fine di attuare la strategia Europa 2020.

Ipotesi:

- adottare un **Quadro Strategico Comune** da parte della Commissione, in modo da tradurre gli obiettivi di Europa 2020 in priorità di investimento. Il Quadro coprirebbe il Fondo di coesione, il FESR, il FSE, il FEASR, il FEP;
- adottare un **Contratto di partnership** sullo sviluppo e gli investimenti, il quale stabilirebbe le priorità di investimento, l'allocazione delle risorse nazionali e dell'UE tra i settori e i programmi prioritari, le condizioni concordate e i risultati da raggiungere. Il Contratto sarebbe il risultato della discussione tra Stati membri e Commissione sulla strategia di sviluppo presentata con i Programmi Nazionali di Riforma;
- adottare i **Programmi Operativi** i quali conterrebbero le concrete priorità di investimento con obiettivi chiari e misurabili al fine di contribuire a raggiungere gli obiettivi nazionali.

Aumentare la concentrazione tematica

In tal modo si raggiungerebbe la massa critica per avere un impatto concreto.

Ipotesi:

- gli Stati membri e le Regioni dovrebbero concentrare le risorse nazionali e dell'Unione su pochi obiettivi prioritari. Si potrebbe stabilire una lista di priorità tematiche legate agli obiettivi prioritari di Europa 2020, agli orientamenti e alle iniziative faro;
- in base all'entità degli stanziamenti comunitari, gli Stati e le Regioni potrebbero scegliere le priorità e gli obiettivi: più è alto il finanziamento comunitario più alto potrebbe essere il numero degli obiettivi prioritari;

- incentivare il ricorso alla sperimentazione e all'elaborazione di progetti innovativi su alcune priorità (es. sviluppo locale).

Previsione di condizioni ed incentivi

E' importante rafforzare il coordinamento tra la politica di coesione e le altre politiche macro e microeconomiche intraprese dall'Unione e dagli Stati membri.

Ipotesi:

- **si introdurranno incentivi per le riforme che garantiscano l'uso efficace delle risorse nei settori direttamente legati alla politica di coesione (protezione ambientale, istruzione, ricerca e innovazione);**
 - saranno individuati dei principi chiave cui attenersi nell'attuazione degli interventi, principi legati ai contesti nazionali e regionali e utili per affrontare meglio le criticità specifiche (es. recepimento di specifici atti UE, finanziamento di progetti strategici europei, capacità amministrativa e istituzionale).
- Le condizioni derivanti dai principi chiave saranno presenti nei documenti di programmazione (Programmi Operativi e Contratti di partnership) e rappresenteranno dei prerequisiti per l'erogazione dei contributi;**
- riforma del principio di addizionalità: la verifica sarà collegata al processo di sorveglianza economica dell'UE, utilizzando indicatori già forniti nei Programmi di Stabilità e Convergenza che gli Stati presentano ogni anno alla Commissione;
 - rivedere le aliquote del cofinanziamento in funzione del grado di sviluppo, i tipi di intervento e i beneficiari;
 - prevedere un riserva di efficacia e di efficienza da destinare ai Programmi che hanno maggiormente contribuito ad conseguimento degli obiettivi di Europa 2020.

Previsione di condizioni ed incentivi

Ipotesi:

- stabilire ex ante obiettivi e indicatori di risultato chiari e misurabili;
- la valutazione ex ante dovrebbe concentrarsi maggiormente (rispetto ad oggi) sul miglioramento della concezione dei Programmi;

- la valutazione dovrebbe fare maggiormente ricorso a metodologie rigorose secondo standard internazionali;
- aumentare la periodicità delle valutazioni in itinere, legandole ad esempio alle erogazioni delle risorse comunitarie.

Sostenere l'utilizzo di nuovi strumenti finanziari

E' necessario pensare a modalità di finanziamento degli investimenti che si discostino dalle tradizionali sovvenzioni non rimborsabili, puntando a forme di finanziamento innovative. In tal modo le risorse di supporto agli investimenti saranno destinate a strumenti a rotazione e dureranno più a lungo.

Ipotesi:

- arrivare a una maggior chiarezza e differenziazione delle norme che disciplinano le sovvenzioni dirette e le altre tipologie di contribuzione rimborsabili;
- utilizzare maggiormente gli strumenti di ingegneria finanziaria negli aiuti alle imprese;
- sostenere investimenti in innovazione e nella protezione ambientale;
- estendere l'ambito di utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria anche ad altri settori (trasporto urbano sostenibile, ricerca, energia, formazione, cambiamenti climatici, telecomunicazioni, ecc.).

RAFFORZARE IL CONTROLLO

Ipotesi:

- aumentare il risalto della coesione territoriale, dando priorità al ruolo delle città, alle aree geografiche funzionali, alle aree con specifici problemi geografici o demografici, alle strategie macroregionali;
- nei programmi operativi andranno chiaramente definite le risorse per le aree urbane e le attività relative;
- i Programmi potrebbero essere studiati non solo a livello nazionale o regionale ma anche a livello di gruppi di città, o bacini fluviali o marittimi;
- rafforzare il partenariato con i soggetti locali, le parti sociali, la società civile.

SEMPLIFICARE L'ATTUAZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE

Ipotesi:

- migliorare la gestione finanziaria ad esempio prevedendo dichiarazioni di conti annuali accompagnate da pareri di revisori indipendenti;
- introduzione di una liquidazione periodica annuale della Commissione;
- rimborsi comunitari post pagamento dei contributi ai beneficiari (da valutare se ciò creerebbe problemi). **Nel caso del POR FESR FVG questa modalità è in parte già attuata;**
- basare l'erogazione dei contributi comunitari non solo sul livello di spesa ma anche sui risultati raggiunti;
- **promuovere metodi di rimborso semplificati (esempio tabelle costi standard);**
- allineare a livello comunitario alcune regole relative alle spese ammissibili (es. spese generali). Si tratterebbe di un parziale ritorno al passato, in quanto attualmente le regole sono stabilite prevalentemente a livello nazionale coerentemente con principi comunitari;
- basare il sistema dei controlli sul grado di rischio;
- **contemperare l'attuale regola N+2 con la necessità di ottenere buona qualità dagli interventi;**
- rivedere la metodologia di valutazione ex ante dei sistemi di gestione e controllo dando maggiori responsabilità agli Stati membri e al principale Organismo di Gestione; prevedere metodo di accreditamento di tale Organismo.

IMPOSTARE UN'ARCHITETTURA EFFICACE DELLA POLITICA DI COESIONE

Ipotesi:

- **mantenere la distinzione tra Regioni "MENO" e "PIU" sviluppate**, al fine di determinare lo stanziamento di risorse, prevedendo comunque una nuova categoria intermedia in cui potrebbero collocarsi le regioni attualmente in Obiettivo Convergenza il cui PIL risulterà > 75% della media comunitaria;
- **rivedere gli Obiettivi del FSE sulla base della strategia di Europa 2020;**
- continuare a promuovere la dimensione territoriale della cooperazione.

La Commissione ha aperto una grande consultazione pubblica per discutere di quanto contenuto nel v rapporto di coesione e per ricevere idee e contributi sul futuro della politica di coesione ed a tal fine **ha elaborato il questionario, riportato nella pagina successiva, contenente una serie di domande cui e' possibile rispondere attraverso la rete, entro gennaio 2011.**

Il 31 gennaio e il primo febbraio 2011 si terrà a Bruxelles il V forum sulla coesione. Sarà l'occasione per discutere delle idee emerse durante la consultazione pubblica.

Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione

Questionario

- In che modo si potrebbero rafforzare i legami tra Strategia Europa 2020 e politica di coesione a livello nazionale, subnazionale e di Unione europea?
- L'ambito di applicazione del contratto di partnership per lo sviluppo e gli investimenti dovrebbe andare oltre la politica di coesione? In caso affermativo, in qual modo?
- In che modo arrivare ad una maggiore concentrazione delle tematiche sulle priorità della strategia Europa 2020?
- In che modo le condizionalità, gli incentivi e la gestione basata sui risultati potrebbero rendere più efficace la politica di coesione?
- Come rendere la politica di coesione più orientata ai risultati? Quali obiettivi prioritari dovrebbero essere obbligatori?
- In che modo la politica di coesione può tenere maggiormente conto del ruolo fondamentale delle zone urbane e dei territori con caratteristiche geografiche particolari nei processi di sviluppo, oltre che dell'emergere di strategie macroregionali?
- Come migliorare il principio delle partnership e il coinvolgimento dei soggetti locali e regionali, delle parti sociali e della società civile?
- In che modo può essere semplificato il processo di revisione e come si possono meglio integrare le revisioni effettuate dagli Stati membri e dalla Commissione, pur mantenendo alto il livello di garanzia sulle spese cofinanziate?
- In che modo l'applicazione del principio di proporzionalità potrebbe ridurre gli oneri amministrativi in termini di gestione e di controllo? Si dovrebbero prendere provvedimenti specifici di semplificazione per i programmi di cooperazione territoriale?
- In che modo si può mantenere il giusto equilibrio tra norme comuni per tutti i fondi e riconoscimento delle specificità dei fondi nella definizione delle norme di ammissibilità?
- In che modo garantire la disciplina finanziaria, prevedendo nel contempo sufficiente flessibilità per elaborare e realizzare programmi e progetti complessi?
- In che modo si può garantire che l'architettura della politica di coesione tenga conto delle specificità di ogni fondo e in particolare delle necessità di fornire maggiore visibilità e volumi di finanziamento prevedibili per l'FSE e di focalizzarla sulla garanzia degli obiettivi della strategia Europa 2020?
- In che modo costituire una nuova categoria intermedia di regioni per sostenere quelle che non hanno ancora recuperato terreno?

Capitolo 5. LE STRATEGIE MACROREGIONALI DELL'UNIONE EUROPEA: ESPERIENZE REALIZZATE E PROSPETTIVE FUTURE



Definizione di “macro-regione” e logica della strategia europea macroregionale

Non esiste una definizione univoca del termine “macro-regione”, quanto piuttosto a rilevare è il significato che è stato attribuito a tale espressione nell’ambito dell’Unione Europea sulla scorta di alcune esperienze concrete realizzate a partire dalla metà del 2009. Durante infatti la preparazione della Strategia UE per la Regione del Mare Baltico è stata utilizzata tale espressione per indicare “un’area che include territori di diversi paesi o regioni associati da una o più sfide e caratteristiche comuni (...) geografiche, culturali, economiche o altro”.

In maniera coerente al cosiddetto principio di una “place-based policy” (natura territoriale della politica di sviluppo), con cui si indica una strategia a lungo termine finalizzata ad affrontare la persistente sottoutilizzazione di risorse e a ridurre la persistente esclusione sociale in specifici luoghi attraverso interventi esterni ed una *governance* multilivello (fonte: Rapporto Barca – aprile 2009), **la definizione di “macro-regione” non assume connotati rigidi quanto invece supporta una visione “funzionale” di un’area. In tal senso non rilevano i confini fisici e amministrativi; l’area di riferimento viene definita invece in funzione di sfide e opportunità comuni transnazionali che richiedono un’azione collettiva.**

La strategia europea macro-regionale utilizzata nella prima esperienza avviata, quella del mare Baltico, è stata concepita come “un quadro di riferimento integrato che permette all’Unione Europea e agli Stati membri di identificare bisogni e allocare le risorse disponibili in maniera tale da garantire alla Regione Baltica uno sviluppo rispettoso dell’ambiente ed ottimale dal punto di vista economico e sociale”.

Obiettivi

Gli obiettivi di una strategia macroregionale variano a seconda delle esigenze di un’area territoriale. Ad ogni modo il principio sottostante alla strategia è quello di creare valore aggiunto agli interventi ordinari, attraverso **un approccio integrato di attori, politiche e strumenti finanziari.**

La caratteristica “multiattoriale” e inclusiva di tale processo implica che tutti i soggetti operanti nell’ambito delle politiche di sviluppo devono essere coinvolti: istituzioni a livello comunitario, nazionale, regionale-locale così come il settore privato.

Condizione per predisporre una strategia è la chiara definizione a priori dell’impatto prodotto dal tipo di azione programmata, per cui le attività che ne derivano rivestono importanza chiave ed alta visibilità.

Negli altri casi in cui manca tale condizione per cui non si origina tale spinta endogena per affrontare e dare soluzione a problemi comuni di un'area con un'azione collettiva, comunque gruppi di Regioni possono preparare una strategia congiunta per meglio competere su scala globale: si possono adottare pertanto nuove modalità di cooperazione in un numero vasto di settori rafforzando le opportunità per una specializzazione intelligente e il conseguimento di una maggiore efficienza grazie all'attività di rete.

Contenuti

Ciò che connota in maniera specifica la strategia macro-regionale è l'azione tesa al risultato. Per questo, elemento indispensabile e necessario diventa la predisposizione e adozione di un "Piano di azione" che deriva da un documento strategico preparato sostanzialmente dai governi nazionali e dalla Commissione europea attraverso un approccio consultivo ed è costituito da un insieme di attività strutturate sulla base di una selezione, prioritarizzazione e sequenzialità degli interventi.

Il senso della strategia è stata riassunto in maniera emblematica dall'espressione dei "tre no": no a nuovi fondi, no a nuova normativa, no a nuove istituzioni. E quindi sì a: migliore coordinamento delle risorse, attuazione coerente delle misure normative esistenti, utilizzo delle strutture già istituite e funzionanti.

Quadro istituzionale

Essendo Strategie dell'Unione Europea è importante che la responsabilità delle operazioni siano stabilite a livello europeo, grazie ad un sistema di governo multilivello.

Un Gruppo di alto livello "**High Level Group**" composto dai rappresentanti di tutti gli Stati Membri è convocato periodicamente dalla Commissione ed è tenuto a relazionare sullo stato dell'arte agli Affari Generali del Consiglio.

La Commissione detiene un ruolo di coordinatore e facilitatore dell'intera operazione, mentre la strategia è elaborata dai governi nazionali. A motivo di ciò si costituiscono dei Punti di contatto nazionali che si collocano presso le Presidenze dei governi centrali o i Ministeri Affari esteri.

La Strategia Europea della Regione del Mar Baltico

Sulla base delle conclusioni del Consiglio Europeo del 14 settembre 2007, per cui il Consiglio medesimo invitava la Commissione a presentare una Strategia europea per la Regione del Mar Baltico entro

giugno 2009 al fine di far fronte alle emergenze di carattere ambientale e di contribuire al successo economico e alla coesione sociale dell'area, la Commissione ha adottato una comunicazione su tale Strategia il 10 giugno 2009. Tale Strategia (European Union Strategy for the Baltic Sea Region – EUSBSR) è stata poi approvata dal Consiglio Europeo nell'ottobre 2009 nel corso del semestre di Presidenza svedese.

L'intero intervento mira a coordinare l'azione di 8 Stati membri (Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Lettonia, Lituania, Polonia e Svezia), unitamente a regioni e organizzazioni appartenenti a tali Stati per promuovere lo sviluppo integrato dell'area incentrato su 4 pilastri:

1. Sostenibilità ambientale;
2. Innovazione e Prosperità;
3. Accessibilità;
4. Sicurezza

Gli Stati Membri e la Commissione hanno concordato sull'adozione di un piano di azione articolato in 15 aree prioritarie di intervento e 80 "progetti faro".

La Strategia Europea della Regione Danubiana

Il fiume Danubio scorre attraverso 10 Paesi e lambisce 4 capitali europee; il suo bacino copre circa il 20% del territorio dell'Unione Europea su cui vivono circa 115 milioni di persone. Numerose sono le criticità che quest'area si trova a dover risolvere: forti disparità socio-economiche, un potenziale sottoutilizzato del collegamento fluviale del Danubio, un patrimonio naturale unico al momento minacciato da un crescente inquinamento. La necessità di fornire una risposta congiunta e forte su tali problemi ha determinato la richiesta del Consiglio Europeo del 19 giugno 2009 rivolta alla Commissione di preparare una Strategia per la Regione Danubiana entro la fine del 2010.

In data 8 dicembre 2010 la Commissione Europea ha adottato formalmente tale Strategia (European Union Strategy for Danube Region – EUSDR) con una comunicazione indirizzata alle istituzioni europee unitamente al Piano di azione correlato. Si tratta di un'insieme di azioni specifiche e progetti che gli Stati interessati si impegnano a realizzare unitamente agli attori decisionali dei rispettivi territori. L'attuazione concreta degli interventi sarà avviata con l'approvazione formale degli Stati membri che dovrebbe avvenire sotto Presidenza di turno ungherese ad aprile 2011.

La Strategia riguarda primariamente, anche se non esclusivamente, 14 Stati, rispettivamente otto Stati membri (due Länder della Germania – Baviera e Baden Württemberg-, Austria, Repubblica slovacca, Repubblica ceca, Slovenia, Ungheria, Bulgaria, Romania) e sei Stati non UE (Croazia, Serbia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Ucraina e Moldova).

Il Piano di azione è concentrato su 4 pilastri e 11 priorità:

1) Connettere la Regione danubiana

- a) Migliorare mobilità e intermodalità;
- b) Incoraggiare energia più sostenibile;
- c) Promuovere la cultura, il turismo e i contatti tra comunità

2) Proteggere l'ambiente nella Regione danubiana

- d) Ripristinare e mantenere la qualità dell'acqua;
- e) Gestire rischio ambientale;
- f) Preservare la biodiversità, il paesaggio e la qualità di aria e suolo

3) Costruire la prosperità della Regione danubiana

- g) Sviluppare la società della conoscenza attraverso la ricerca, l'educazione e le tecnologie dell'informazione;
- h) Supportare la competitività delle imprese, compreso lo sviluppo dei *cluster*;
- i) Investire nelle persone e nelle competenze

4) Rafforzare la Regione danubiana

- j) Rinsaldare la capacità istituzionale e la cooperazione
- k) Collaborare per far fronte alla sicurezza e al crimine organizzato

Ciascuna priorità dovrebbe essere attuata sotto il coordinamento di uno o due Stati membri, possibilmente in cooperazione con uno Stato non membro UE.

Orientamenti dello Stato italiano

Il processo avviatosi a livello europeo sulle strategie macro-regionali ha destato naturale interesse tra i diversi attori istituzionali italiani, e attualmente sono in corso diverse iniziative a livello politico e tecnico tese a definire nei mesi a venire la posizione dell'Italia in materia.

Strategia europea Adriatico-ionica

Il Ministero Affari Esteri italiano si è più volte espresso a favore di una strategia per l'Adriatico e lo Ionio: il Ministro degli Esteri Frattini ha commentato positivamente la dichiarazione di Ancona adottata in data 5 maggio 2010 in occasione della XII Consiglio dell'Iniziativa Adriatico-ionica (di cui sono membri, oltre all'Italia, Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Grecia, Montenegro, Serbia e Slovenia) in cui si auspica che, sulla scia delle esperienze delle macro-regioni Baltica e Danubiana, si possa adottare una strategia Adriatica-Ionica e gli Stati membri dell'Iniziativa Adriatico-ionica, in stretto raccordo con gli altri Stati dell'Europa Sud-orientale, confermano di impegnarsi a promuovere tale processo presso le

istituzioni comunitarie. Un processo che potrebbe quindi concludersi con successo nel 2014 quando prima la Grecia e poi l'Italia deterranno la Presidenza UE.

Strategia europea Mediterranea e Alpina

Occorre altresì segnalare che l'approccio strategico macroregionale è anche al centro di accordi politico-istituzionali e approfondimenti tecnici volti a sostenere e verificarne l'applicazione sia nel bacino del Mediterraneo così come nello spazio Alpino:

- nel primo caso, nell'ambito dell'Ufficio Politico della Commissione Intermediterranea della Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime (CIM-CRPM), il 5 febbraio 2010 è stato lanciato il dibattito interno inerente una "Strategia Mediterranea Integrata", proseguito nell'ambito del Gruppo di Lavoro "Cooperazione Territoriale" della Commissione medesima, coordinato dalla Regione Campania, che verrà rilanciato nella prossima riunione dell'Ufficio Politico CIM-CRPM, prevista il 4 marzo 2011 a Bari;
- nel secondo caso a marzo 2010 in Baviera i rappresentanti di Cantoni, Länder e province di quattro Paesi alpini - Italia, Austria, Svizzera e Germania - attraverso una dichiarazione congiunta hanno chiesto la creazione di una macroregione per uno sviluppo sostenibile di un territorio estremamente sensibile costituito dalle Alpi.

Prospettive future ed attuali opportunità per il Friuli Venezia Giulia

Il Quinto rapporto sulla coesione economica, sociale e territoriale adottato e pubblicato dalla Commissione Europea a novembre 2010 richiama anche le strategie macroregionali: queste dovrebbero basarsi su un'esauriente procedura di revisione delle strategie esistenti e sulla disponibilità di risorse. Si pensa alle strategie come strumenti integrati su larga scala, sostenuti da un maggiore attenzione agli aspetti transnazionali, anche se il maggior sostegno finanziario dovrebbe provenire dai programmi nazionali e regionali cofinanziati dalla politica di coesione e da altre risorse nazionali.

Al momento è oggetto di riflessione l'ipotesi che le macro-regioni possano contare nel futuro periodo di programmazione della politica di coesione su finanziamenti ad-hoc. Tra le possibili e immediate conseguenze anche l'eventualità di rivedere le procedura di selezione dei progetti presentati a bando nel quadro dei Programmi comunitari al fine di sostenere gli accordi già presi nell'ambito delle strategie macroregionali.

Alla luce di quanto sin qui evidenziato, emerge che lo Stato italiano non è parte delle strategie macroregionali già avviate a livello europeo ma è comunque impegnato nella fase di preparazione che dovrebbe condurre all'approvazione di una o più strategie macroregionali di interesse per il nostro Paese.

Ciò nondimeno la Regione Friuli Venezia Giulia ha continuato negli ultimi anni e continua a perseguire con efficacia l'obiettivo di rafforzare la cooperazione sia nell'area dell'Europa centrale che di quella Sud-orientale. Pare opportuno ricordare che nell'attuale ciclo della politica di coesione comunitaria 2007-2013, la Regione Friuli Venezia Giulia è ammissibile a quattro Programmi di cooperazione transnazionale tra cui anche i due Programmi "Central Europe" e "South East Europe".

Proprio su tali due Programmi il territorio regionale ha dimostrato notevole interesse in termini di partecipazione ed ha raggiunto un buon tasso di successo quanto al numero di progetti di cooperazione approvati. Si segnala che l'Amministrazione regionale è Partner di due progetti approvati nell'ambito del Programma comunitario transnazionale "Central Europe" volti a migliorare l'accessibilità lungo le direttrici Nord-Sud, tra Mare Adriatico e Mar Baltico, diminuendo gli impatti negativi - incidenza - delle infrastrutture di trasporto sull'ambiente, così come creando occupazione attraverso apposito sostegno allo sviluppo economico dell'area.

L'Amministrazione regionale è anche Lead Partner e Partner rispettivamente di altri due progetti approvati invece nell'ambito del Programma "South East Europe" entrambi sulla priorità relativa allo sviluppo di sinergie transnazionali volte ad affrontare le criticità che affliggono le aree metropolitane e i sistemi regionali di insediamento.

Fonti:

- "Macro-regional strategies in the European Union" – Commissione Europea – Direzione generale Politica regionale;
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM (2009) 248 final del 10 giugno 2009 relativa alla Strategia UE per la Regione Mar Baltico;
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions SEC (2009) 712/2 relativa alla Strategia UE per la Regione Mar Baltico - Piano di Azione;
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM (2010) 715 del 8 dicembre 2010 relativa alla Strategia UE per la Regione Danubiana;
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions SEC (2010) 1489 relativa alla Strategia UE per la Regione Danubiana - Piano di Azione
- Declaration of the Adriatic Ionian Council on the support to the EU Strategy for the Adriatic Ionian Region (The 12th Adriatic Ionian Council - Ancona, 5 May 2010)
- Programma operativo di cooperazione transnazionale "Central Europe 2007-13" approvato con Decisione della Commissione Europea 5817 del 3 dicembre 2007;
- Programma operativo di cooperazione transnazionale "South East Europe 2007-13" approvato con Decisione della Commissione Europea 6590 del 20 dicembre 2007
- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Politiche Europee – Programma Nazionale di Riforma (bozza novembre 2010)

Siti web:

- http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/index_en.htm
- http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/index_en.htm
- http://www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Estera/Aree_Geografiche/Europa/Balcani/IAI.htm
- <http://www.central2013.eu/>
- <http://www.southeast-europe.net/hu/>
- <http://www.regione.fvg.it/rafvgrapportieuropeinternazionali/areaArgomento.act?dir=/rafvgrcms/RAFVG/AT11/ARG9/>

Capitolo 6. Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT)



L'adozione, nell'ambito del pacchetto della politica comunitaria di coesione 2007-2013, del Regolamento CE n. 1082 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, relativo al " Gruppo europeo di cooperazione territoriale" rappresenta la più rilevante novità a favore della cooperazione tra enti territoriali, aprendo alla disciplina comunitaria una materia fino a questo momento prevalentemente regolata dal diritto internazionale.

L'elaborazione del regolamento comunitario 1082/2006, entrato in vigore il 1° agosto 2006, ha avuto origine dalla volontà di rimuovere ogni possibile condizione di discriminazione tra ordinamenti nazionali relativamente alla possibilità di istituire forme di cooperazione istituzionalizzate e stabili, proponendo a determinate categorie di enti/soggetti di ciascun Stato appartenente all'UE uno **strumento aggiuntivo e non sostitutivo a quelli già esistenti**, capace di operare anche in mancanza di un **accordo bilaterale tra gli Stati confinanti**.

Obiettivo generale del Gruppo europeo di cooperazione territoriale - GECT (art. 1) è quello **di facilitare e promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e/o interregionale al fine esclusivo di rafforzare la coesione economica e sociale**.

Gli enti pubblici territoriali (Stati, Regioni, Comuni) e gli organismi di diritto pubblico, situati in almeno due Stati dell'UE, possono ora costituire nel rispetto competenze istituzionali ad essi attribuite dalla rispettiva normativa nazionale, un **Gruppo europeo di cooperazione territoriale – GECT (art. 3), soggetto dotato di personalità giuridica così come della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalla legislazione nazionale di ciascun Stato membro (art. 1)**.

Si è disposto che siano **organi del GECT** almeno: un'assemblea, costituita dai rappresentanti dei suoi membri, e un direttore che rappresenta il GECT e agisce per conto di questo (art. 10).

La decisione di istituire un GECT è presa su iniziativa dei membri potenziali e deve essere notificata da ciascuno di essi alle proprie competenti autorità nazionali nelle modalità e secondo le procedure decise da ciascuno Stato attraverso proprie misure normative nazionali di attuazione (art. 4). Tali autorità (nel caso dell'Italia i Ministeri competenti) sono tenute a decidere in merito alla notifica e documenti ricevuti. Occorre segnalare che al di là di quanto regolato da apposita Convenzione e Statuto del costituendo GECT, il diritto applicabile è quello dello Stato membro in cui l'ente ha sede sociale (art. 8).

Il GECT esegue i compiti affidati dai suoi membri nel rispetto del regolamento e delle competenze di ciascun membro secondo quanto disciplinato dal proprio ordinamento nazionale.

Ai sensi dell'art. 7 del regolamento tali compiti possono riassumersi nei 4 seguenti:

- 1. Essenzialmente - recita il regolamento (prioritariamente si potrebbe interpretare) - attuazione di Programmi di cooperazione territoriale cofinanziati dalla Comunità a titolo Fondi strutturali: si pensi a titolo di esempio all'Autorità di gestione dei Programmi operativi e Segretariato tecnico;**
- 2. Essenzialmente - recita il regolamento (prioritariamente si potrebbe interpretare) - attuazione di progetti di cooperazione territoriale cofinanziati dalla Comunità a titolo di Fondi strutturali: quindi in qualità di Lead Partner e Partner di progetto;**
- 3. Realizzazione di altre azioni di cooperazione territoriale, con contributo della Comunità ma non dei Fondi strutturali (es. Programmi cd. Orizzontali, es. VII Programma Quadro Ricerca)**
- 4. Realizzazione di altre azioni di cooperazione territoriale, senza contributo comunitario, ad esempio in chiave di cooperazione istituzionale e euroregionale.**

Per quanto riguarda il possibile coinvolgimento dei Paesi terzi nel processo di costituzione del GECT, va evidenziato che nessun articolo del regolamento riporta una norma in tal senso.

Ciò si spiega con il fatto che il regolamento 1082/2006, inserito nel "capitolo coesione", è stato approvato nell'ambito del pacchetto "Fondi strutturali 2007-2013" il cui fondamento giuridico è l'articolo 159, paragrafo 3 del Trattato sull'UE che si applica al solo territorio della Comunità.

Tuttavia un esplicito richiamo alla possibilità che entità di Paesi terzi partecipino ad un GECT costituito si rinviene nel preambolo del testo regolamentare (paragrafo 16 delle premesse) che esplicita le condizioni a che ciò avvenga (o previsione esplicita in tal senso della legislazione del Paese terzo o accordo specifico sul GECT con Stato terzo).

E proprio l'aspetto della partecipazione degli Stati terzi, anche se non in maniera esclusiva, è stato richiamato tra gli oltre 90 contributi raccolti in risposta alla consultazione pubblica sullo strumento giuridico del GECT che è stata lanciata il 3 maggio scorso congiuntamente dal Comitato delle Regioni, dal trio delle Presidenze dell'UE (Spagna, Belgio e Ungheria), e dalla Commissione europea. Tale consultazione, diretta a tutti i soggetti interessati, aveva lo scopo di individuare gli elementi positivi e di valore aggiunto del GECT così come quegli aspetti che richiederebbero invece un intervento in vista

della possibile revisione del Regolamento istitutivo 1082/2006 che è stata prevista dall'art. 17 del medesimo regolamento e che nel caso dovrà avvenire entro il 1° agosto 2011.

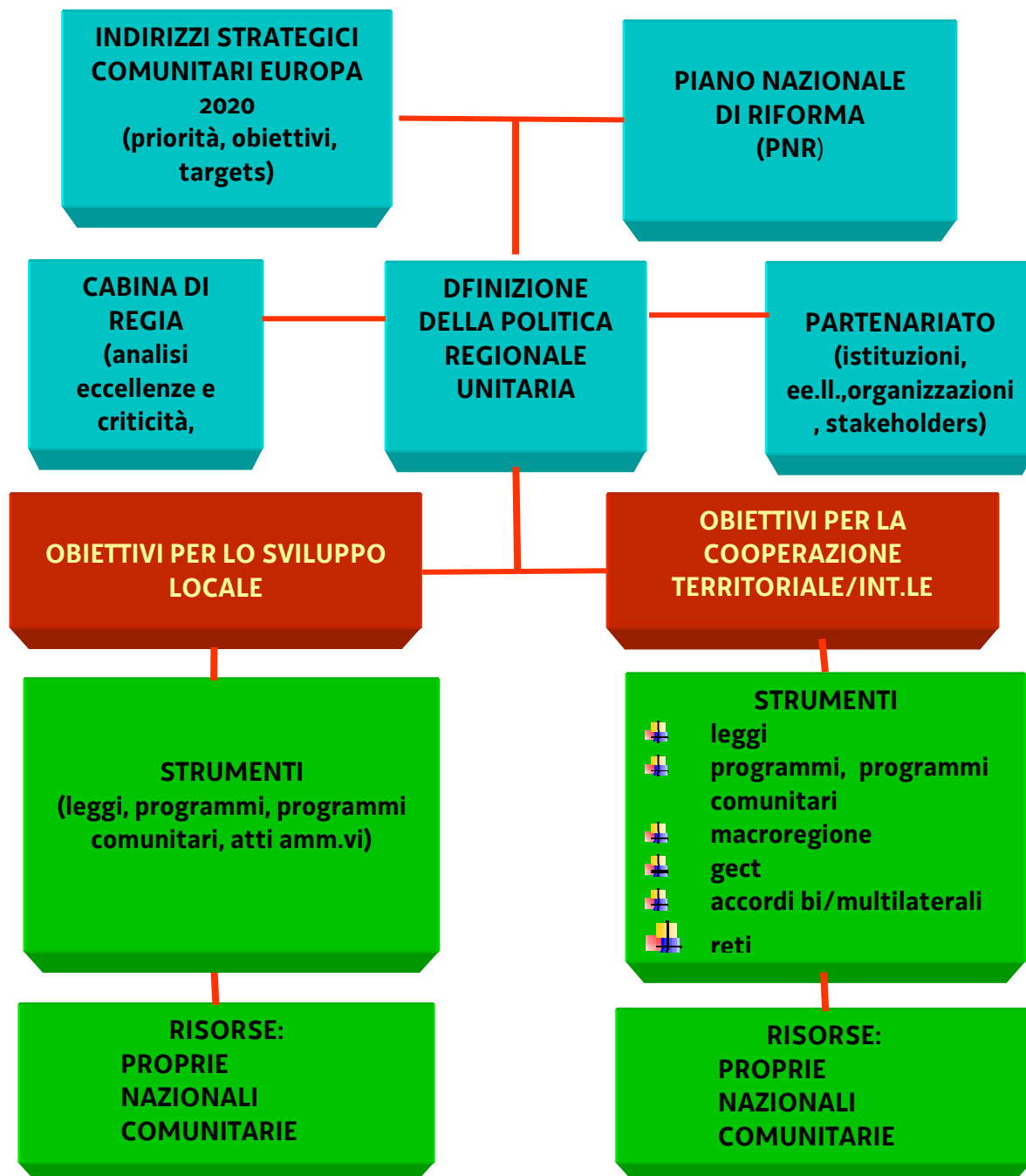
Sicuramente l'anno in corso ha dato concreta prova della positività insita in tale strumento, considerato che sono stati costituiti in Europa 15 GECT. Tuttavia permangono ancora alcune differenze nelle discipline interne nazionali di attuazione del regolamento. Si ricordi infatti che ai sensi dell'art. 16 del Regolamento 1082/2006 gli Stati adottano le disposizioni nazionali per assicurarne la piena applicazione e al momento non solo non tutti gli Stati hanno terminato, a distanza ormai di 4 anni, la procedura di adozione della legislazione nazionale, ma si è constatata la reale necessità di rendere i quadri normativi già adottati maggiormente coerenti e compatibili tra uno Stato e l'altro.

L'Italia ha normato l'attuazione del Regolamento 1082/2006 attraverso gli articoli 46-48 della legge 7 luglio 2009, n. 88, "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008", prevedendo però un rinvio a successiva adozione di apposito decreto interministeriale – al momento non ancora adottato – per la regolamentazione della gestione economica, finanziaria e patrimoniale del GECT.

Capitolo 7. QUALE STRATEGIA REGIONALE IN RELAZIONE AL FUTURO DELLE POLITICHE DI COESIONE?



La strategia “Europa 2020” richiede agli stati membri e, conseguentemente alle regioni, uno sforzo per armonizzare le proprie politiche di sviluppo in direzione di priorità ed obiettivi all’interno di un processo che può essere così schematizzato.



Le politiche di coesione richiedono una politica unitaria di sviluppo regionale

Il quadro di riferimento strategico comunitario per l'Europa del 2020 pone l'Amministrazione regionale di fronte a scelte e politiche attuative per lo sviluppo socio-economico di particolare rilevanza non solamente per quanto concerne l'accesso ai finanziamenti comunitari, ma **soprattutto in relazione alla definizione di una propria politica unitaria di sviluppo**. Con tale termine si fa solitamente riferimento ad un insieme di azioni tra loro integrate per mezzo delle quali, individuate alcune priorità ritenute fondamentali, vengono perseguiti obiettivi tra loro sinergici.

Se, per esempio, la priorità è quella dell'innovazione in campo economico, questa non può riferirsi solamente ad alcuni settori economici e produttivi, **ma deve costituire un elemento trainante di carattere intersettoriale**. Essa investe sia le attività produttive, i servizi, l'istruzione e la formazione, la cultura, etc. Lo stesso può valere anche per l'energia, intesa come una serie di azioni volte non solo al risparmio energetico industriale, ma anche come una pluralità di interventi finalizzati ad ottimizzare la produzione e l'uso di energia nei più svariati ambiti della vita economica e civile, che devono trovare una loro attuazione all'interno di un quadro programmatico che prenda in esame il maggior numero di variabili o fattori sui quali agire in modo integrato e sinergico.

Le politiche settoriali hanno certamente una loro valenza specifica, ma scontano spesso l'insuccesso per la mancanza di una visione integrata che determina una parcellizzazione degli interventi ed una dispersione delle risorse. La gestione dell'ambiente, per esempio, implica non solo aspetti di conservazione dello stesso, ma anche un uso razionale e sostenibile dello stesso che può essere certamente favorito dalla tecnologia e da sistemi e metodi innovativi che vengono sviluppati in altri ambiti. L'economia basata sulla conoscenza richiede investimenti non solo nell'ambito della ricerca, ma anche in campo formativo e culturale senza distinzioni di carattere sociale o settoriale.

La politica di sviluppo regionale "ancorata" al quadro di riferimento europeo

La strategia "Europa 2020 rappresenta in tal senso un'evoluzione ed un tentativo di ovviare ad alcuni limiti delle politiche di coesione passate che, se da un lato hanno consentito di ridurre i divari di sviluppo tra le regioni della Comunità europea, dall'altro hanno posto in evidenza una carenza complessiva di competitività dell'Unione rispetto al mercato globale, resa ancor più evidente dall'attuale periodo di crisi.

Esistono certamente regioni altamente sviluppate, **ma il rischio attuale è quello che, in assenza di un quadro programmatico di riferimento "forte" e vincolante per gli stati membri, venga inibito uno sviluppo coeso, penalizzando quelle regioni che indirizzano le loro politiche prevalentemente a livello locale e al di fuori di un contesto di riferimento in grado di fornire il necessario grado di supporto, non solo finanziario, per indirizzare le loro azioni di sviluppo.**

In tal senso, come sta già avvenendo nella presente programmazione, **le risorse finanziarie della comunità saranno maggiormente vincolate e finalizzate ad interventi coerenti e conformi con gli indirizzi strategici definiti dalla Comunità, ma l'errore concettuale da evitare è quello di ritenere che tali risorse abbiano un puro carattere di addizionalità.**

Al contrario la loro erogazione verrà subordinata **alla verifica delle modalità con le quali esse verranno ad integrarsi nell'ambito delle azioni previste dal Piano Nazionale di Riforma (PNR) al quale dovranno fare riferimento le singole regioni.**

L'accesso alle risorse da parte della regione sarà pertanto condizionato dalla dimostrazione nei propri documenti di programmazione di come le proprie politiche di sviluppo saranno coerenti con gli indirizzi strategici comunitari e il PNR e delle modalità con cui verranno ad integrarsi risorse regionali, statali e comunitarie.

Pianificazione regionale strategica e coordinata

Esiste pertanto la necessità di una **"cabina di regia"** che :

- **identifichi gli elementi di eccellenza e le criticità regionali rispetto alle priorità individuate dalla Comunità europea;**
- **definisca il complesso degli interventi da programmare e realizzare nei diversi ambiti identificando gli strumenti (leggi, programmi) e le risorse (nazionali, regionali e comunitarie) con i quali realizzarli;**
- **monitori costantemente lo stato di attuazione degli interventi programmati, valutandone i risultati e apportando le eventuali azioni correttive.**

La programmazione e l'attuazione di una politica di sviluppo "unitaria" per mezzo della quale possano essere perseguite le priorità ed i conseguenti obiettivi deve necessariamente concepire le risorse finanziarie disponibili come **un insieme unico il cui utilizzo deve avvenire in un'ottica integrata e compatibile con le norme (nazionali, regionali, comunitarie) che ne regolano il loro impiego. Ritenere le risorse regionali quale fonte principale delle azioni di sviluppo e considerare quelle**

derivanti dal FAS e dai fondi strutturali meramente addizionali può determinare una sottovalutazione degli interventi finanziati da queste ultime e pregiudicare una loro efficace collocazione per uno sviluppo integrato.

Rafforzare lo sviluppo locale tramite la competitività

Non è ancora ipotizzabile a quanto ammonteranno le risorse finanziarie comunitarie per la politica di coesione del periodo 2014-2020, ma quale che sia la loro entità e destinazione, dovranno essere prese in considerazione quale parte integrante del bilancio regionale, non solo per continuare a promuovere lo sviluppo locale, ma anche per favorire e consolidare l'inserimento della regione nel più ampio contesto europeo ed internazionale.

Per quanto concerne lo sviluppo locale, **la nostra regione necessita ancora di poter fruire delle risorse comunitarie dell'attuale obiettivo Competitività**. Il Friuli Venezia Giulia è tra i primi firmatari della petizione sottoscritta dai presidenti di 143 Regioni europee per la richiesta di mantenimento fino al 2020 (e non solo fino al 2013, come attualmente previsto) dei finanziamenti comunitari destinati alla politica europea di coesione, consegnata il 7 ottobre 2010 al presidente della Commissione europea, Josè Manuel Barroso.

Integrare lo sviluppo regionale in un più ampio contesto territoriale

Per quanto attiene invece l'inserimento della regione nel più ampio contesto europeo ed internazionale sarà di **importanza rilevante la formulazione di una strategia complessiva che definisca le linee di azione per la partecipazione della regione ai diversi programmi di cooperazione territoriale (transfrontalieri, transnazionali e interregionali), che, al momento attuale, pur vedendo una buona partecipazione dell'amministrazione e dei soggetti regionali, manca di un quadro unitario di riferimento che indirizzi le azioni progettuali verso obiettivi di sviluppo tra loro integrati.**

Tale quadro di riferimento dovrà **tener conto anche delle reti associative** (ARE, CRPM, AEBR, Alpe-Adria, etc) cui la regione partecipa per sviluppare al loro interno quelle progettualità che possono trovare poi la loro attuazione nell'ambito dei diversi programmi di cooperazione. Quale regione la cui collocazione geografica è all'intersezione di diverse macro-aree (Spazio-Alpino, Centro e Sud Est Europa, Area Mediterranea con particolare riferimento a quella Ionico-Adriatica), il Friuli Venezia Giulia,

deve necessariamente individuare per quali obiettivi di sviluppo la cooperazione va attuata e all'interno di quali aree geografiche.

Lo sviluppo locale dovrà pertanto essere ancorato anche ad un processo strutturato di azioni di cooperazione determinandone un valore aggiunto grazie al supporto che ne potrà derivare dall'appartenenza a reti all'interno delle quali sviluppare sinergie per la risoluzione di problemi comuni (es.: reti di innovazione, sviluppo di cluster di area, accesso all'istruzione superiore, mercato del lavoro, approvvigionamento energetico, gestione dell'ambiente, etc.).

Il GECT: uno degli strumenti per la Cooperazione

Nel quadro di una strategia di cooperazione **il GECT rappresenta uno dei possibili strumenti** che concorrono alla sua attuazione. Esso non preclude altri tipi di azione basata su accordi bilaterali o multilaterali o altre azioni di rete. È importante, tuttavia, che vengano definite prioritariamente le finalità e gli obiettivi da perseguire tramite questo strumento **perché il GECT non può essere considerato semplicemente un contenitore verso il quale far affluire le risorse comunitarie in assenza di un preciso quadro programmatico pre-ordinato di sviluppo congiunto. I progetti vedono quale beneficiario il GECT stesso.** In tale contesto, infatti, **i progetti sono condivisi dai partner** e non necessitano più di complesse azioni "a bando", che possono determinare spesso interventi frammentari e disequilibrati. Il GECT, per la sua stessa natura, **presuppone un'unitarietà di intenti da tradursi in uno o più programmi non tutti necessariamente co-finanziati dai fondi strutturali, ma che determinano per questi ultimi un più facile ed agevole utilizzo.**

Quali che siano le scelte della politica, è importante sottolineare che, **in assenza di un quadro programmatico condiviso e strutturato il GECT potrebbe essere solamente un contenitore "vuoto" e uno strumento di difficile gestione.**

Il partenariato e la necessità di un nuovo modello di governance

Una strategia di sviluppo che presenti il carattere di unitarietà necessita conseguentemente di adottare un modello organizzativo altamente integrato ed un sistema di governance multi vello che coinvolga una pluralità di attori in precise **azioni programmatiche, la cui attuazione venga costantemente verificata e corretta in funzione dei risultati e dei cambiamenti delle condizioni che possono influenzare il processo di sviluppo in atto.**

Le azioni di partenariato andranno intensificate, **identificando gli stakeholders e i beneficiari rilevanti per i tematismi che dovranno essere affrontati ed incrementando i momenti e le azioni di informazione/formazione nei confronti dei soggetti pubblici e privati che, a vario titolo, svolgono un ruolo programmatico-attuativo nell'ambito delle linee di sviluppo definite dalla politica unitaria.**

A tal fine è necessario che la comunità regionale sia debitamente informata in merito al contesto complessivo (comunitario, nazionale, internazionale) all'interno del quale verrà a svilupparsi la strategia regionale verso l'Europa del 2020.

Gli indirizzi che emergono dalla documentazione comunitaria evidenziano chiaramente l'esigenza di porre in atto una tale strategia. Ritenerli solamente un'affermazione di principi potrebbe pregiudicare gravemente le future possibilità di sviluppo, soprattutto per le regioni di dimensioni minori e che presentano sostanziali divari di crescita al loro interno.