



2007-2013

Secondo Memorandum Italiano
sulla riforma della politica regionale
di coesione comunitaria

Second Italian Memorandum
on the reform of the EU regional
cohesion policy

Deuxième Mémorandum Italien
sur la réforme de la politique régionale
de cohésion communautaire



Secondo Memorandum Italiano
sulla riforma della politica regionale
di coesione comunitaria

Second Italian Memorandum
on the reform of the EU regional
cohesion policy

Deuxième Mémorandum Italien
sur la réforme de la politique régionale
de cohésion communautaire

Nel giugno 2001 l'Italia trasmise alla Commissione europea il Primo Memorandum sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria per gli anni 2007-2013. A ciò ha fatto seguito, secondo il metodo europeo del partenariato, un intenso confronto fra Stato, Regioni, Enti locali e parti economiche e sociali: queste istituzioni hanno congiuntamente elaborato il Secondo Memorandum Italiano. Il documento è stato trasmesso alla Commissione europea nel dicembre 2002.

In June 2001 Italy presented to the European Commission the first Memorandum on the reform of EU Regional Cohesion Policy 2007-2013. What followed was an intense debate between Italy's central Government, the Regions, the local authorities and the economic and social partners: they jointly produced this Second Italian Memorandum. The document was presented to the European Commission in December 2002.

En juin 2001 l'Italie a transmis à la Commission européenne le premier Mémorandum sur la réforme de la politique régionale de cohésion communautaire 2007-2013. Selon la méthode européenne du partenariat, une intense confrontation entre Etat, Régions, Collectivités locales et partenaires économiques et sociaux en est issue: ces institutions ont ensemble élaboré le Deuxième Mémorandum Italien. Ce document a été transmis à la Commission européenne en décembre 2002.

SECONDO MEMORANDUM
ITALIANO

*sulla riforma della politica regionale
di coesione comunitaria
2007-2013*

I. GLI UNDICI OBIETTIVI DELLA RIFORMA

1. La politica regionale di coesione comunitaria deve essere finalizzata, attraverso una decisa riforma, ad accrescere la competitività dei territori dell'Unione che presentano una sottoutilizzazione delle proprie risorse, non a compensare con aiuti di Stato i divari di sviluppo. A tale scopo devono essere privilegiate le azioni che accrescono l'offerta di beni pubblici, specie delle regioni arretrate, migliorando le condizioni di contesto: interventi di infrastrutturazione materiale e immateriale e azioni di modernizzazione delle istituzioni pubbliche. Si può così evitare che le politiche regionali, comunitarie e nazionali, si risolvano in azioni aggressive fra paesi e regioni "a colpi di sussidi" e si può invece favorire una crescita più elevata delle aree sottoutilizzate.

Alla politica regionale di coesione comunitaria così precisata deve essere assicurata dignità costituzionale nel quadro della riforma dei Trattati e nelle conclusioni della Convenzione, come elemento fondamentale e imprescindibile delle finalità dell'Unione, e come tale suscettibile di orientare alle proprie priorità anche le altre politiche comunitarie.

2. La politica regionale di coesione comunitaria ha in potenza la capacità di apportare un valore aggiunto rispetto alle singole politiche nazionali, non solo perché realizza un principio di solidarietà fra regioni di paesi diversi, che è proprio delle finalità dell'Unione, ma anche perché può consentire tre risultati: un coordinamento fra diverse strategie nazionali; una contaminazione e diffusione di metodi; una coerenza maggiore alle politiche di ogni singolo paese. L'Italia ritiene, tuttavia, che finora tali risultati siano stati solo in parte conseguiti e che sia oggi indispensabile una decisa riforma della *governance* della politica regionale di coesione comunitaria che dia effettiva attuazione ai principi base del metodo europeo. In primo luogo: semplificazione delle procedure; sussidiarietà e proporzionalità, con una attuazione appropriata degli articoli 5, 158 e 274 del Trattato dell'Unione. E poi: valutazione e coinvolgimento del settore privato; concentrazione territoriale e integrazione; partenariato istituzionale ed economico-sociale; premialità. L'attuazione di ognuno di questi principi richiede indirizzi forti e semplici che devono costituire l'essenza del confronto dei prossimi mesi.

3. Coerentemente con gli obiettivi del Trattato (art. 158), la politica regionale di coesione comunitaria è rivolta alle regioni d'Europa, non ai paesi.

4. Le regioni arretrate rappresentano il principale obiettivo della politica regionale di coesione comunitaria e devono ricevere maggiori risorse rispetto al passato, anche se la dotazione finanziaria complessiva non dovesse crescere in termini di PIL rispetto allo 0,45 per cento attuale. La quota sul totale delle risorse per le azioni strutturali riservata a tali regioni deve essere elevata di almeno cinque punti percentuali.

5. L'esigenza di evitare soluzioni arbitrarie suggerirebbe di mantenere invariato l'attuale criterio di ammissibilità al sostegno obiettivo 1, attualmente fissato nella soglia del 75 per cento del PIL pro capite medio comunitario espresso in parità dei poteri d'acquisto (PPA). L'Italia rileva tuttavia l'esistenza di gravi e crescenti problemi di significatività e di robustezza nel calcolo delle PPA e la necessità di dare loro soluzione; condivide inoltre il crescente favore manifestato - anche in sede comunitaria e di Consiglio europeo di Laeken - per l'abbandono di un approccio di misurazione unidimensionale e per l'utilizzo, assieme al reddito pro-capite, del tasso di occupazione.

6. Alle regioni ritenute ammissibili al sostegno obiettivo 1 deve essere garantito un volume di risorse pro-capite appropriato, proporzionale ai differenziali di prosperità e di disagio strutturale, nella cui misura trovi peso adeguato il tasso di occupazione (come *proxy* semplice e verificabile del grado di utilizzazione delle risorse).

7. Nel disegno della futura politica regionale di coesione comunitaria si dovrà affrontare il tema dell'insularità, attraverso un'attenzione particolare agli interventi per le regioni arretrate insulari.

8. Alle regioni in uscita dall'obiettivo 1 deve essere offerto un adeguato sostegno transitorio (*phasing-out*), maggiorato nel caso di uscita a causa dell'effetto statistico.

9. La politica regionale di coesione comunitaria è necessaria anche nelle aree non arretrate. Alle Regioni deve essere affidata, in un quadro di riferimento nazionale, la responsabilità di individuare e perseguire le priorità più significative per i propri contesti territoriali nell'ambito di un menù di priorità (tematiche e territoriali) per la competitività regionale fissato dalla Commissione europea. Si eviterà così che una segmentazione dei fondi o una predeterminazione delle aree di intervento impedisca l'azione strategica unitaria delle Regioni. Regole generali, fissate a livello comunitario e nazionale assicureranno: una adeguata concentrazione delle risorse e degli interventi; la qualità di questi ultimi; la allocazione a ogni priorità di risorse adeguate.

10. Le attività di cooperazione devono essere rafforzate, attraverso l'inserimento nel *mainstream* delle azioni strutturali, sia nelle regioni arretrate sia nelle regioni non arretrate, e il loro potenziamento anche al di fuori dell'Unione allargata. Avvalendosi dell'esperienza accumulata nella realizzazione di tali iniziative, è necessario meglio distinguere gli obiettivi della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale. Le attività di cooperazione devono concorrere all'equilibrio strategico-territoriale dell'Unione, valorizzando in particolare la centralità dell'area mediterranea e le relazioni con i Balcani.

11. La politica regionale di coesione comunitaria deve ulteriormente rafforzare il sostegno ai processi di modernizzazione delle istituzioni pubbliche. Il conseguimento di tale obiettivo assume rinnovata importanza per i nuovi Stati Membri, con particolare riguardo al rafforzamento delle proprie istituzioni di governo decentrate e alla costruzione di un moderno partenariato istituzionale fra queste e lo Stato centrale. Nella fase di transizione che tali paesi affrontano, l'azione di modernizzazione potrà assicurare a ciascuno Stato Membro di assorbire un volume annuale di aiuto strutturale all'interno dell'attuale tetto del 4 per cento del PIL nazionale, che può quindi essere mantenuto.

II. GLI UNDICI OBIETTIVI DELLA RIFORMA: SCHEDE ANALITICHE

1. FINALITÀ E RIFORMA DELLA POLITICA REGIONALE DI COESIONE COMUNITARIA

La politica regionale di coesione comunitaria deve essere finalizzata, attraverso una decisa riforma, ad accrescere la competitività dei territori dell'Unione che presentano una sottoutilizzazione delle proprie risorse, non a compensare con aiuti di Stato i divari di sviluppo. A tale scopo devono essere privilegiate le azioni che accrescono l'offerta di beni pubblici, specie delle regioni arretrate, migliorando le condizioni di contesto: interventi di infrastrutturazione materiale e immateriale e azioni di modernizzazione delle istituzioni pubbliche. Si può così evitare che le politiche regionali, comunitarie e nazionali, si risolvano in azioni aggressive fra paesi e regioni "a colpi di sussidi" e si può invece favorire una crescita più elevata delle aree sottoutilizzate.

Alla politica regionale di coesione comunitaria così precisata deve essere assicurata dignità costituzionale nel quadro della riforma dei Trattati e nelle conclusioni della Convenzione, come elemento fondamentale e imprescindibile delle finalità dell'Unione, e come tale suscettibile di orientare alle proprie priorità anche le altre politiche comunitarie.

Con l'allargamento entrano nell'Unione i paesi con i più alti tassi di crescita europei dell'ultimo quinquennio e con le migliori prospettive di sviluppo; allo stesso tempo, si determina un aumento dei divari regionali dell'Unione. Ciò accresce la necessità e l'opportunità di realizzare una riforma profonda della politica regionale di coesione comunitaria per il periodo 2007-2013. Alla base della riforma vi è un chiarimento delle finalità di questa politica.

E' noto che lo sviluppo socio-economico di un territorio è fortemente legato alla sua capacità di attrarre risorse mobili: capitali, imprese, lavoro specializzato. Questa capacità dipende a sua volta, in modo rilevante, dalla qualità dei servizi prodotti o favoriti dall'azione pubblica: comunicazioni, approvvigionamento di risorse, sicurezza, acqua ed energia, formazione e ricerca, accessibilità delle risorse naturali e culturali, etc. Quando la qualità di questi servizi in un dato territorio è modesta la redditività degli investimenti che lì si realizzano si riduce.

Si ripropone allora l'alternativa fra una politica di contesto, che migliori l'offerta dei beni pubblici, o trasferimenti al capitale e al lavoro che compensino quei disservizi.

Gli squilibri generati dalle politiche di agevolazione alle imprese sono stati evidenziati sia sul piano teorico che su quello pratico. L'Unione europea ha da tempo assunto una precisa posizione su questo punto, di recente confermata dalle con-

clusioni del Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002, nelle quali si ribadisce la necessità di ridurre ulteriormente il livello generale degli aiuti di Stato, con l'obiettivo di eliminare quelli che provocano i maggiori effetti di distorsione, e di riorientare gli aiuti verso obiettivi orizzontali di interesse comune.

Vi sono casi in cui una politica di incentivi alle imprese è desiderabile. Si tratta di situazioni in cui gli incentivi rappresentano misure compensative di evidenti fallimenti di mercato: nel finanziamento delle imprese giovani o di piccole e medie imprese, in determinate collocazioni territoriali, nell'assicurare capitali per la ricerca e l'innovazione tecnologica. Gli incentivi possono anche essere di complemento ad azioni che mirano al miglioramento del contesto. Ma deve trattarsi di azioni mirate e circoscritte, poiché nella maggioranza dei casi il ricorso agli aiuti comporta alti rischi, soprattutto in un mercato integrato come quello europeo.

I sussidi – specie quelli alle imprese medio-grandi – distorcono la concorrenza internazionale nella misura in cui danno luogo a significativi spostamenti di rendite da un paese all'altro o da una regione all'altra. Le *rent shifting wars* che si determinano fra paesi producono meri trasferimenti di attività e lavoratori verso localizzazioni apparentemente più vantaggiose senza che si produca un miglioramento del benessere globale.

Con l'allargamento dell'Unione europea a nuovi Stati Membri, caratterizzati da vantaggi localizzativi di breve-medio periodo in termini di legislazione ambientale, tutela sociale e del lavoro e livelli retributivi, possono crescere i rischi di una competizione distruttiva nella quale le politiche regionali comunitarie e nazionali dei nuovi e dei vecchi Stati Membri – nel secondo caso, soprattutto delle aree contigue ai nuovi – vengano impropriamente usate per intensi interventi agevolativi privi di effetti positivi per lo sviluppo europeo. In un tale scenario, l'Italia, caratterizzata da un vasto sistema di piccole e medie imprese, si troverebbe costretta a pretendere misure particolari di compensazione in termini di più ampio accesso alle deroghe per aiuti di Stato a finalità regionale.

In alternativa, dunque, a questi utilizzi impropri, la politica regionale di coesione comunitaria deve essere mirata ad accrescere la competitività dei territori, a migliorarne l'accessibilità e la qualità della vita, e a ridurre la sottoutilizzazione delle risorse, specie delle regioni arretrate. Si tratta di agire sul capitale umano, sul capitale sociale e ambientale, sulle reti, sull'efficienza dei mercati e delle istituzioni, sugli investimenti in conoscenze e capacità innovativa. L'insieme di queste azioni configura una strategia di offerta di beni pubblici volta ad accelerare la crescita della produttività e, per questa via, ad attrarre gli investimenti privati. Si tratta non solo delle infrastrutture di supporto alle attività produttive (tipicamente, ma non esclusivamente, i sistemi di comunicazione, sia quelli fisici sia quelli offerti dalla società dell'informazione, al fine di garantire l'accessibilità delle regioni), ma anche di quelle che valorizzano la qualità e l'accoglienza dei territori, attraverso l'adeguata fornitura di beni e servizi pubblici ai cittadini, come la sicurezza, i servizi di rete, le scuole e la formazione, gli ospedali, gli impianti sportivi etc. Ruolo importante deve avere anche la valorizzazione delle risorse umane, naturali e culturali già disponibili sul territorio e che ne costituiscono la sua ricchezza, rendendole accessibili e accrescendo la conoscenza delle

loro caratteristiche e delle loro potenzialità. La valorizzazione delle risorse umane – attraverso il rafforzamento dei sistemi di istruzione, formazione e ricerca scientifica - coniugata a servizi di qualità e al ricorso a strumenti di flessibilità, adattabilità e di sviluppo delle pari opportunità, può concorrere a realizzare la Strategia europea per l'occupazione e il processo europeo di inclusione sociale.

Già per il 2000-2006 l'Italia ha impostato il programma per le aree arretrate incentrato sugli obiettivi della riqualificazione degli investimenti pubblici e della modernizzazione della pubblica amministrazione, facendo leva proprio sulla politica regionale di coesione comunitaria.

Nella politica regionale di coesione comunitaria 2007-2013, relativa sia alle aree arretrate, sia alle altre aree, queste finalità dovranno trovare un più forte presidio negli indirizzi strategici, nelle linee-guida, nelle regole approvate dal Consiglio e dal Parlamento europeo: la garanzia che queste finalità saranno comuni ad altre regioni e altri paesi darà la capacità e la forza a ogni singola Regione e Stato Membro di selezionare e attuare al proprio interno interventi certamente più efficaci di quelli possibili attraverso le tradizionali politiche di agevolazione. Una politica regionale di coesione comunitaria così focalizzata potrà favorire la crescita di tutte le aree arretrate dell'Unione, segnatamente di quelle dei paesi dell'allargamento, e potrà al tempo stesso godere di un maggiore consenso anche da parte delle aree più sviluppate dell'Unione europea. La politica regionale di coesione comunitaria, coniugando finalità di equità ed efficienza, potrà così trovare dignità costituzionale nel nuovo disegno dei Trattati e potrà, in tal modo, orientare alle proprie priorità anche le altre politiche comunitarie, segnatamente la politica agricola (in particolare lo sviluppo rurale), quella delle grandi reti infrastrutturali, quella della concorrenza.

2. VALORE AGGIUNTO COMUNITARIO, SUSSIDIARIETÀ E GOVERNANCE

La politica regionale di coesione comunitaria ha in potenza la capacità di apportare un valore aggiunto rispetto alle singole politiche nazionali, non solo perché realizza un principio di solidarietà fra regioni di paesi diversi, che è proprio delle finalità dell'Unione, ma anche perché può consentire tre risultati: un coordinamento fra diverse strategie nazionali; una contaminazione e diffusione di metodi; una cogenza maggiore alle politiche di ogni singolo paese. L'Italia ritiene, tuttavia, che finora tali risultati siano stati solo in parte conseguiti e che sia oggi indispensabile una decisa riforma della *governance* della politica regionale di coesione comunitaria che dia effettiva attuazione ai principi base del metodo europeo. In primo luogo: semplificazione delle procedure; sussidiarietà e proporzionalità, con una attuazione appropriata degli articoli 5, 158 e 274 del Trattato dell'Unione. E poi: valutazione e coinvolgimento del settore privato; concentrazione territoriale e integrazione; partenariato istituzionale ed economico-sociale; premialità. L'attuazione di ognuno di questi principi richiede indirizzi forti e semplici che devono costituire l'essenza del confronto dei prossimi mesi.

Il valore aggiunto della politica regionale di coesione comunitaria non è un assioma, ma dipende dal suo indirizzo e dalla sua concreta attuazione. L'adozione di un "metodo comunitario", fondato su regole comuni e sistemi di valutazione trasparenti, in un quadro di consenso e garanzia reciproca, può fornire valori che le politiche nazionali da sole non possono assicurare:

- *coordinamento tra le strategie nazionali e locali*, così da assicurare che più ampi territori beneficino delle esternalità positive di politiche regionali specifiche, e in modo da ridurre i rischi di competizione distruttiva tra territori;
- *contaminazione e diffusione di pratiche* progettuali e di sviluppo locale;
- *rafforzamento*, attraverso il "contratto" che ogni paese stabilisce con l'UE, *della credibilità* interna di ogni governo nell'effettiva realizzazione di politiche integrate e nel rispetto delle regole fissate.

Il valore aggiunto della politica di coesione può tuttavia manifestarsi solo se i vantaggi non sono annullati dal peso e dai costi delle procedure comunitarie, se vi è effettiva complementarità delle azioni comunitarie rispetto a quelle nazionali e, più in generale, se il disegno istituzionale della politica è adeguato e in linea con i principi di proporzionalità e sussidiarietà che ispirano l'ordinamento comunitario. Così non è oggi. L'Italia esprime un giudizio non positivo sull'effettiva attuazione del "metodo comunitario".

Nella riforma della politica regionale di coesione comunitaria dovrà, pertanto, in primo luogo realizzarsi una effettiva semplificazione delle procedure imperniata sui seguenti punti:

- *riduzione della segmentazione delle regole e delle procedure* che governano i fondi, più stretto coordinamento degli stessi e flessibilità accresciuta nel loro utilizzo (in questo senso l'approccio adottato dalle iniziative comunitarie – che consentono la massima flessibilità nell'ammissibilità degli interventi – è esemplare);
- *riduzione degli stadi e dei documenti del processo di programmazione* e loro completa *integrazione* nella programmazione nazionale e regionale;
- *effettiva attuazione e verifica del principio di addizionalità*, anche per assicurare la piena complementarità tra politiche regionali nazionali e comunitarie;
- *proporzionalità tra controllo e dimensione finanziaria degli interventi* e miglioramento della comunicazione tra la Commissione e le Autorità nazionali e locali.

Una maggiore e diversa qualità degli interventi discende in primo luogo dal coinvolgimento degli attori appropriati. L'esigenza del rafforzamento del principio di sussidiarietà poggia sul riconoscimento che la conoscenza delle specificità dei contesti locali deve guidare le scelte strategiche per lo sviluppo dei territori. Questo ruolo spetta dunque alle Autorità regionali e locali, unitamente alle competenti parti economiche e sociali, che sono depositarie di tale conoscenza (cfr. punto 3). Al livello comunitario e nazionale spetta un compito "alto" di coordinamento e indirizzo, a presidio del raggiungimento dei grandi obiettivi comunitari e a garanzia di una efficace utilizzazione delle risorse, eliminando dall'azione comunitaria qualsiasi invasività nei processi attuativi discendenti.

Un più efficiente e sinergico rapporto tra Commissione e Stati Membri, basato su una ripartizione chiara dei reciproci ruoli e responsabilità, è essenziale per garantire una efficace e sana gestione finanziaria del bilancio comunitario. Nel contesto della politica di coesione economica e sociale prevista dall'art. 158 del Trattato dell'Unione, il compito della Commissione previsto dall'art. 274 del Trattato stesso è elevato al livello della valutazione preventiva di efficacia dei programmi e di affidabilità dei sistemi di gestione, sulla cui base la Commissione emette le proprie decisioni e di cui può chiedere conto agli Stati membri nel corso dell'attuazione.

Per contro, non può essere attribuita alla Commissione, in quanto funzionalmente e giuridicamente propria degli Stati Membri, la competenza sull'esecuzione delle misure e delle operazioni che sono contenute negli interventi approvati dalla Commissione, nonché la responsabilità correlata all'esercizio di tale competenza e allo svolgimento dei relativi controlli. Sono, pertanto, gli Stati Membri – e in base all'ordinamento interno, a cascata, le Regione e gli altri enti pubblici competenti - a rispondere formalmente e sostanzialmente della sana gestione finanziaria dei finanziamenti ricevuti, in applicazione di un assetto di competenze e responsabilità che discende direttamente dai principi di proporzionalità e sussidiarietà sanciti dal Trattato e dalla finalità - fissata dall'art. 158 del Trattato - di riduzione dei divari regionali di sviluppo e di rafforzamento della coesione economica e sociale.

La realizzazione del valore aggiunto della politica regionale di coesione comunitaria richiede inoltre che la riforma affronti e dia attuazione effettiva agli altri principi base del metodo europeo:

- *valutazione*, nella convinzione che la qualità e l'efficacia degli investimenti pubblici realizzati con i fondi comunitari dipendano in modo cruciale dal rafforzamento, in ogni amministrazione centrale, regionale e locale, dei sistemi e delle strutture di valutazione, ancora troppo deboli e trascurate, nella sostanza, dagli indirizzi della Commissione;
- *coinvolgimento del settore privato*, nel finanziamento e nella gestione degli interventi, segnatamente dei progetti infrastrutturali. Le conoscenze maturate a livello europeo sulla validità del partenariato pubblico-privato (*public private partnership*) e sull'identificazione dei settori che meglio si prestano al ricorso a tali metodologie dovranno essere messe a disposizione dei nuovi Stati Membri per dare maggiore diffusione a queste pratiche;
- *concentrazione territoriale*, affidata alla scelta delle Autorità regionali e locali, alle quali sole spetta individuare dove l'intervento è indispensabile e può maggiormente contribuire ad aumentare la competitività territoriale;
- *integrazione*, superando l'impostazione della compartimentazione settoriale, per fondo e per competenza amministrativa, che ha continuato a caratterizzare gli interventi nell'attuale fase: i progetti rivolti a migliorare specifici contesti territoriali richiedono azioni che coinvolgano una molteplicità di ambiti e di politiche;

- *partenariato istituzionale*, fra diversi livelli di governo e fra ambiti diversi dello stesso livello, e *sociale*, con le rappresentanze degli interessi associati del lavoro, delle imprese, del terzo settore, preso atto della dispersione della conoscenza fra molteplici attori e della necessità che essi interagiscano durante la fase di programmazione e soprattutto durante l'intero processo di attuazione dello sviluppo locale. In particolare, al partenariato sociale – che sollecita le amministrazioni pubbliche alla modernizzazione e a rispondere alle esigenze dei cittadini - dovranno essere assicurati strumenti e assistenza tecnica. Quanto al partenariato istituzionale, la Commissione dovrà prevedere forme adeguate di cooperazione e di scambio di metodi e buone pratiche fra Stati membri e Regioni che attuano la politica di coesione comunitaria;
- *premieria*, poiché il rafforzamento qualitativo e la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, necessari ad attuare i precedenti principi, costituiscono una delle principali finalità della politica regionale di coesione comunitaria e la pre-condizione per il suo successo, e poiché essi richiedono il ricorso a meccanismi di incentivazione dei responsabili politici e amministrativi.

L'attuazione di una riforma lungo queste linee è inoltre indispensabile al fine di assicurare una maggiore efficacia dell'intervento nei nuovi Stati Membri, affrontando e superando più rapidamente gli ostacoli amministrativi e istituzionali che caratterizzano questi paesi (cfr. punto 11).

3. UNITÀ TERRITORIALI DI RIFERIMENTO DELLA POLITICA REGIONALE DI COESIONE COMUNITARIA

Coerentemente con gli obiettivi del Trattato (art. 158), la politica regionale di coesione comunitaria è rivolta alle regioni d'Europa, non ai paesi.

Al fine di valutare l'unità territoriale di riferimento delle politiche regionali è necessario distinguere la griglia utilizzata per individuare aree destinatarie di interventi da quella che invece identifica i soggetti istituzionali che decidono e gestiscono le stesse politiche.

Le delimitazioni amministrative di grande estensione - come gli Stati o aggregazioni di regioni - sono in generale inadeguate all'individuazione sia delle aree destinatarie di intervento sia degli stessi interventi da realizzare. Le specificità economiche e produttive, l'esistenza di opportunità di sviluppo o di risorse inutilizzate si manifestano infatti a livello territoriale di maglia più fine. Assumono qui rilievo partizioni geografiche relative all'organizzazione dei rapporti economici e sociali nel territorio, griglie territoriali definite con riferimento alle barriere alla mobilità esterna (di origine geografica, infrastrutturale, ma anche storica o sociale), aggregazioni istituzionali fra comuni o realtà amministrative diverse.

Non ci sono quindi dubbi che la politica regionale di coesione comunitaria, nel perseguire la propria finalità generale di accrescere la competitività dei territori dell'Unione riducendo la sottoutilizzazione delle risorse, debba essere rivolta non ai paesi nel loro complesso ma alle loro articolazioni territoriali.

In via pratica, la notevole difformità delle ripartizioni amministrative in uso nei diversi Stati Membri dell'Unione, la difficoltà di costruire aggregazioni comunali significative e riconosciute sul piano istituzionale e l'arbitrarietà di ogni zonizzazione automatica, suggeriscono di utilizzare il livello NUTS-2 (o regionale) come ambito di riferimento per l'identificazione sia delle aree arretrate, sia delle unità amministrative responsabili della programmazione degli interventi nelle aree non arretrate (cfr. punto 9).

4. AREE ARRETRATE: QUOTA DELLE RISORSE PER LE AZIONI STRUTTURALI

Le regioni arretrate rappresentano il principale obiettivo della politica regionale di coesione comunitaria e devono ricevere maggiori risorse rispetto al passato, anche se la dotazione finanziaria complessiva non dovesse crescere in termini di PIL rispetto allo 0,45 per cento attuale. La quota sul totale delle risorse per le azioni strutturali riservata a tali regioni deve essere elevata di almeno cinque punti percentuali.

La priorità accordata alle regioni in ritardo di sviluppo - unanimemente riconosciuta come premessa per la politica regionale di coesione comunitaria post-2006 - deve riflettersi nelle decisioni concernenti la ripartizione delle risorse finanziarie tra regioni arretrate e non. Attualmente, nella programmazione 2000-06, circa il 64 per cento delle risorse per azioni strutturali (fondi strutturali e fondo di coesione) viene destinato agli interventi nelle regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo 1 e sostegno transitorio) dell'UE-15. Dopo l'allargamento da 15 a 25 paesi, la scelta - apparentemente "neutrale" - di confermare l'attuale quota destinata alle regioni in ritardo provocherebbe effetti sostanzialmente iniqui nei riguardi delle regioni arretrate dell'UE-15.

Quasi tutte le regioni dei nuovi Stati Membri risulteranno infatti ammissibili all'Obiettivo 1. Ciò significa che, rispetto all'attuale situazione dell'UE-15, nell'UE allargata a 25 paesi dovrà essere accentuata la priorità da assegnare alle regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo 1 e sostegno transitorio) e, coerentemente, dovrà essere elevata la quota sul totale delle risorse per le azioni strutturali da riservare a tali regioni. Diversamente, ove venisse confermata la vigente ripartizione di risorse, sarebbero le regioni relativamente più povere dell'attuale UE-15 a sopportare tutto l'onere dell'aggiustamento conseguente all'allargamento dell'Unione, mentre quelle relativamente più ricche potrebbero addirittura trovarsi in una situazione migliore della fase pre-allargamento.

Un aumento di almeno cinque punti dell'attuale quota sul totale delle risorse per le azioni strutturali assegnata alle regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo 1 e sostegno transitorio) è dunque lo strumento idoneo a ripartire le risorse in modo più efficiente ed equo tra regioni arretrate e non arretrate e realizzare l'aggiustamento necessario ad assecondare l'allargamento dell'UE.

5. AREE ARRETRATE: AMMISSIBILITÀ AL SOSTEGNO OBIETTIVO 1

L'esigenza di evitare soluzioni arbitrarie suggerirebbe di mantenere invariato l'attuale criterio di ammissibilità al sostegno obiettivo 1, attualmente fissato nella soglia del 75 per cento del PIL pro capite medio comunitario espresso in parità dei poteri d'acquisto (PPA). L'Italia rileva tuttavia l'esistenza di gravi e crescenti problemi di significatività e di robustezza nel calcolo delle PPA e la necessità di dare loro soluzione; condivide inoltre il crescente favore manifestato - anche in sede comunitaria e di Consiglio europeo di Laeken - per l'abbandono di un approccio di misurazione unidimensionale e per l'utilizzo, assieme al reddito pro-capite, del tasso di occupazione.

L'attuale criterio di ammissibilità al sostegno obiettivo 1 si basa sul PIL pro capite regionale espresso in parità dei poteri di acquisto (PPA) degli ultimi tre anni disponibili, che deve essere inferiore al 75 per cento della media comunitaria.

Al fine di evitare soluzioni arbitrarie potrebbe essere opportuno mantenere l'attuale soglia di ammissibilità per le regioni arretrate. La migliore soluzione del cosiddetto "effetto statistico" - per cui, sulla base di tale soglia, diverse regioni dell'UE-15 si troveranno a essere ritenute non ammissibili al sostegno obiettivo 1 solo a causa della flessione di reddito pro-capite medio europeo indotta dall'allargamento - è, peraltro, nell'adozione di un regime transitorio rafforzato (cfr. punto 8).

Restano, tuttavia, due seri limiti dell'attuale criterio di ammissibilità, che dovranno essere attentamente valutati prima dell'avvio dei negoziati: l'insufficienza dell'approccio unidimensionale - basato sul reddito pro-capite - nel valutare i livelli di sviluppo delle regioni e nell'allocare le risorse comunitarie; l'esistenza di crescenti problemi di significatività e di robustezza nel calcolo delle PPA.

Circa il primo profilo, la *reductio ad unum* dei dati relativi a ogni singola area, con l'utilizzo di un unico indicatore - il PIL pro capite - per misurare le condizioni di disagio strutturale, costituisce una procedura fortemente sconsigliata dall'Unione nell'ambito della strategia di Lisbona che raccomanda, al contrario, di considerare un "paniere di dati" nell'analisi del fenomeno della coesione sociale e nella definizione delle *policy*.

In particolare, nella lista definitiva approvata al Consiglio europeo di Laeken (dicembre 2001) dei sette indicatori dedicati alla coesione sociale, uno fa esplicito

riferimento alla coesione regionale: il coefficiente di variazione del tasso di disoccupazione tra le regioni. Il Consiglio infatti non ha approvato l'indicatore del PIL pro capite regionale in PPA suggerito dalla Commissione. Recentemente la Comunicazione della Commissione del 16 ottobre 2002 sugli indicatori strutturali, oltre a riproporre un approfondimento circa l'uso del PIL pro-capite regionale espresso in PPA, ha recepito le indicazioni degli Stati Membri nei due Comitati del Consiglio Occupazione e ha modificato l'indicatore relativo alla coesione regionale con un indice di dispersione del tasso di occupazione regionale (coefficiente di variazione del tasso di occupazione a livello NUTS2).

Il tasso di occupazione soddisfa effettivamente alcune proprietà essenziali per una finalità di riparto finanziario. In particolare, a) l'indicatore ha una interpretazione non ambigua e accolta da tutti i paesi; b) la robustezza dell'indicatore è garantita dall'essere vicino, assai più del PIL, a dati originali; c) l'indicatore è disponibile tempestivamente e, a differenza del PIL regionale, non è in generale soggetto a revisioni anche assai cospicue.

Per quanto riguarda il secondo profilo, l'utilizzo del PIL pro capite espresso in parità dei poteri d'acquisto presenta gravi e crescenti problemi di significatività e di robustezza statistica, anche con riguardo al livello nazionale. Considerato il peso che la correzione per le PPA assume per l'allocazione delle risorse comunitarie è indispensabile riflettere sui vantaggi e sui limiti del suo utilizzo.

In un sistema internazionale di cambi non fissi, i confronti tra i livelli di sviluppo di diverse aree misurati in termini di PPA presentano vantaggi rispetto alle valutazioni basate sulla conversione mediante i tassi di cambio correnti. Le PPA consentono infatti di comparare gli aggregati di contabilità nazionale di diversi paesi, tenendo conto delle differenze nel livello medio dei prezzi, ed evitando le distorsioni indotte da fluttuazioni dei cambi dovute a fattori non direttamente attribuibili a variazioni nei prezzi relativi. Tuttavia i limiti del loro utilizzo nello specifico contesto europeo odierno sono notevoli.

Tra questi:

- I problemi di comparabilità e rappresentatività del paniere comune di beni e servizi preso a riferimento nel computo delle PPA si sono aggravati con l'estensione delle rilevazioni dei prezzi ai paesi candidati. La questione metodologica più delicata nel calcolo degli indici di PPA consiste nel contemperare l'esigenza di individuare per ciascun paese prodotti rappresentativi della sua struttura di consumi con quella di definire un paniere di beni e servizi comune tra quelli di tutti i paesi messi a confronto. Allargando il confronto a più paesi con gradi di sviluppo diversi la rappresentatività del paniere si riduce. L'attuale organizzazione delle indagini per gruppi di paesi accresce i problemi di comparabilità, ponendo il grave interrogativo di quale sarebbe l'impatto sulle stime PPA - e quindi sull'allocazione di risorse che ne deriva - di una modifica della composizione dei gruppi.

- L'Eurostat ha riconosciuto (settembre 2002)¹ che l'introduzione del nuovo schema Sec95 (diversa nel tempo a secondo dei paesi) e la graduale estensione delle rilevazioni dei prezzi a nuovi paesi hanno seriamente inficiato la comparabilità dei dati nel tempo e persino i confronti tra aree in un determinato anno.
- Pure tenendo conto delle diversità di finalità e di costruzione, la dimensione della divergenza tra andamento degli indicatori di PPA e andamento dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo (HICP) elaborato dagli Stati Membri risulta, per diversi paesi, assai ampia e irragionevole a livello aggregato e assolutamente eccessiva per specifiche componenti dei consumi. Ciò richiede analisi e chiarimenti da parte di Eurostat.
- Il quadro metodologico relativo alle rilevazioni dei prezzi in ciascun paese e per gruppi di paesi è poco omogeneo. La costruzione delle PPA non avviene ancora all'interno di un quadro delineato con precisione da un Regolamento comunitario. La trasparenza e la possibilità da parte degli Stati Membri di un controllo sui dati pubblicati dalla Commissione - attraverso la diffusione dei livelli dei prezzi nei diversi paesi per alcune voci elementari - sono limitate.

I limiti dell'utilizzo delle PPA sono stati recentemente analizzati dall'OCSE e dall'Eurostat. L'OCSE conclude²: *“When countries are clustered around a very narrow range of outcomes, it may be misleading to use the per capita volume index based on PPPs to establish a strict order of ranking. Relatively minor differences in the measured per capita GDP can result in a different country order that may not be statistically or economically significant.”* Anche l'Eurostat osserva³: *“Per capita GDP volume indices are not intended to rank countries strictly. In fact, they only provide an indication of the comparative order of magnitude of the per capita GDP volumes in one country in relation to others.”*

Appare dunque evidente che non potrà essere fatto ricorso alle PPA senza un adeguato approfondimento di questi limiti e senza avere valutato con rigore le possibili soluzioni: a) utilizzo del PIL pro capite ai prezzi di mercato senza correzioni, almeno fra i paesi per i quali l'utilizzo di una moneta unica favorisce l'uniformità dei prezzi dei beni e servizi scambiati, e in larga misura vanifica il ricorso stesso alla correzione; b) aggiornamento degli indici delle PPA di un anno di riferimento con i tassi di inflazione relativi di un paniere armonizzato (es.: HICP, indici assai più verificabili) secondo la metodologia adottata dall'OCSE; c) costruzione di una nuova metodologia di calcolo degli indici PPA che integri informazioni spaziali e temporali.

¹ Si veda il sito Eurostat: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>. Cfr. Silke Stapel (2002), “Purchasing power parities and related economic indicators for EU, EFTA and candidate countries. Preliminary results for 2000”, Statistics in Focus, theme 2 –32/2002, Eurostat, p. 2: “The years before 2000 include a multitude of minor or major breaks in the time series, which negatively affected the comparability over time or even between countries within one given year.”

² Si veda il sito OCSE Statistics Directorate. Cfr. Schreyer P. e F. Koechlin (2002), “Purchasing power parities 1999 benchmark results”, p.7. Il documento è disponibile sul sito: www.oecd.org/pdf/M00025000/M00025222.pdf.

³ Cfr. nota 1.

6. AREE ARRETRATE: ASSEGNAZIONE DELLE RISORSE PRO CAPITE ALLE REGIONI OBIETTIVO 1

Alle regioni ritenute ammissibili al sostegno obiettivo 1 deve essere garantito un volume di risorse pro-capite appropriato, proporzionale ai differenziali di prosperità e di disagio strutturale, nella cui misura trovi peso adeguato il tasso di occupazione (come *proxy* semplice e verificabile del grado di utilizzazione delle risorse).

Il metodo applicato dalla Commissione nella ripartizione delle risorse per l'obiettivo 1 nel ciclo di programmazione 2000-2006 presenta numerosi e seri limiti; in particolare:

- il peso attribuito al grado di impiego della risorsa lavoro (colto dal tasso di disoccupazione) è irrisorio (con un effetto di solo lo 0,5 per cento del totale delle risorse dell'obiettivo 1);
- il modo di tenere conto della “prosperità nazionale” (colta dal prodotto nazionale lordo pro-capite) è tale da creare disparità di trattamento molto forti tra regioni e Paesi con livelli di sviluppo simili, per il solo fatto di essere separati da soglie arbitrarie prefissate.

Nella fissazione delle risorse pro-capite alle regioni ammissibili all'obiettivo 1 nel periodo 2007-2013 si dovrà assolutamente adottare una procedura che: a) tenga in elevato conto l'utilizzo della risorsa lavoro, colto dal tasso di occupazione o dal tasso di attività; b) adotti una procedura lineare e uniforme con un criterio trasparente di proporzionalità al valore dell'indice composito che sarà stato costruito.

7. IL PROBLEMA DELL'INSULARITÀ NELLE REGIONI ARRETRATE

Nel disegno della futura politica regionale di coesione comunitaria si dovrà affrontare il tema dell'insularità, attraverso un'attenzione particolare agli interventi per le regioni arretrate insulari.

Nel disegno della futura politica regionale di coesione comunitaria si dovrà affrontare il tema dell'insularità nelle regioni arretrate. Esiste, infatti, un problema rilevante nelle regioni dell'Unione europea che, a una situazione di complessiva arretratezza, uniscono il disagio economico e sociale derivante dai gravi svantaggi geografici e naturali legati all'insularità. Tali regioni, come già riconosciuto nel Trattato (art.154, art.158, Dichiarazione allegata n.30), presentano una molteplicità di fattori di svantaggio strutturale nell'accessibilità alle reti nel settore dei trasporti, dell'energia, delle risorse idriche, delle telecomunicazioni, che complicano e ritardano la gestione efficace ed efficiente dei servizi ad esse connessi. Per ridurre progressivamente il peso di tali handicap e ristabilire eguaglianza nelle condi-

zioni di partenza delle regioni, dovranno essere garantite azioni che accrescano ulteriormente l'offerta di beni pubblici finalizzata a migliorare le condizioni di contesto con interventi di infrastrutturazione materiale e immateriale, come indicato al punto 1 del presente Memorandum.

Per affrontare questo problema:

a) si potrà, per quanto riguarda l'obiettivo 1, tenere conto dell'insularità sia nella determinazione delle risorse pro capite sia nella modalità di ponderazione di PIL e tasso di occupazione di cui al punto 5;

b) si dovrà, per quanto riguarda l'uscita dall'obiettivo 1, rafforzare il sostegno transitorio (*phasing out*).

8. IL PROBLEMA DELL'EFFETTO STATISTICO

Alle regioni in uscita dall'obiettivo 1 deve essere offerto un adeguato sostegno transitorio (*phasing-out*), maggiorato nel caso di uscita a causa dell'effetto statistico.

Il sostegno transitorio (*phasing-out*) alle regioni che non risultano più ammissibili agli aiuti comunitari è una misura riconosciuta dall'attuale regolamento generale relativo ai Fondi strutturali. Le conclusioni del Consiglio europeo di Berlino considerano il sostegno transitorio come "necessaria contropartita a una maggiore concentrazione dei Fondi strutturali, in modo da non compromettere i risultati garantiti dagli aiuti strutturali nelle regioni dell'ex obiettivo 1".

Tali ragioni saranno ancora più valide nella fase post-2006, in relazione alla maggiore concentrazione delle risorse nelle regioni arretrate che dovranno costituire la priorità degli interventi strutturali (cfr. punto 4). Tali ragioni sono rafforzate dal fatto che un certo numero di regioni dell'attuale UE-15 potrebbe perdere l'ammissibilità al sostegno comunitario a seguito della riduzione del livello di reddito pro capite medio conseguente all'allargamento dell'Unione europea (cosiddetto "effetto statistico"). Si conferma pertanto l'idea già condivisa a Berlino di predisporre una "necessaria contropartita" specie per le regioni che dovessero subire queste ultime conseguenze.

La gradazione dell'intensità di aiuto dovrà quindi essere stabilita in relazione al livello di reddito pro capite e del tasso di occupazione regionali, prevedendo una maggiorazione nel caso di "effetto statistico", e con attenzione alla dimensione dei divari di sviluppo interni alla regione.

9. AREE NON ARRETRATE: CENTRALITÀ REGIONALE E MENÙ DI PRIORITÀ

La politica regionale di coesione comunitaria è necessaria anche nelle aree non arretrate. Alle Regioni deve essere affidata, in un quadro di

riferimento nazionale, la responsabilità di individuare e perseguire le priorità più significative per i propri contesti territoriali nell'ambito di un menù di priorità (tematiche e territoriali) per la competitività regionale fissato dalla Commissione europea. Si eviterà così che una segmentazione dei fondi o una predeterminazione delle aree di intervento impedisca l'azione strategica unitaria delle Regioni. Regole generali, fissate a livello comunitario e nazionale assicureranno: una adeguata concentrazione delle risorse e degli interventi; la qualità di questi ultimi; la allocazione a ogni priorità di risorse adeguate.

Il livello mediamente elevato di benessere raggiunto dalle regioni non arretrate dell'UE non esclude affatto la necessità di indirizzare a queste regioni gli interventi comunitari, destinandoli a temi e territori che sono rilevanti per accrescere la loro competitività.

Al fine di rendere efficace tale intervento andranno evitate la frammentazione preconstituita delle risorse in iniziative e obiettivi monofondo e monosettoriali, e la predeterminazione da parte dell'UE di limitazioni geografiche delle "zone di intervento".

E' condivisa la proposta avanzata dalla Commissione europea di articolare l'intervento nelle regioni non arretrate su un menù di priorità per la competitività regionale, che comprenda sia "obiettivi orizzontali" (valorizzazione del capitale umano, sviluppo della nuova economia e della società della conoscenza, inserimento sociale e pari opportunità), sia "obiettivi territoriali" (valorizzazione di aree urbane e rurali, sostegno di aree con handicap geografici o naturali - in particolare aree insulari e montane -, cooperazione). Tale proposta potrà essere resa più efficace da un'appropriata evoluzione della politica agricola comune in relazione agli obiettivi di coesione.

Per assicurare coerenza alla politica regionale di coesione comunitaria, spetta alla Commissione europea proporre il menù definitivo delle priorità di intervento. Una volta approvato dagli Stati Membri, il menù potrà essere utilizzato dalle Regioni, che hanno conoscenza delle specificità locali e capacità di selezionare le priorità su cui investire le risorse disponibili, valutandone il peso relativo all'interno della propria programmazione e individuando le aree di intervento. Per ogni priorità del menù, si potrà valutare la previsione di una quota percentuale minima di risorse a livello di Stato Membro.

La congruità e l'integrazione degli interventi regionali saranno assicurate stabilendo, in un quadro di riferimento nazionale, principi generali e meccanismi di incentivazione e premialità atti a garantire qualità, efficienza ed efficacia. I problemi di squilibrio nello sviluppo sono diffusi e non possono essere circoscritti in modo automatico entro confini amministrativi o comunque predeterminati: l'intero territorio delle aree non arretrate dovrà essere, pertanto, potenzialmente ammissibile all'intervento comunitario. La concentrazione territoriale degli interven-

ti, necessaria per assicurare efficacia e visibilità dei risultati, potrà essere garantita sulla base di regole generali fissate a livello comunitario e nazionale. Lo stesso dovrà avvenire per assicurare l'aderenza degli interventi ai principi del "metodo europeo" richiamati al punto 2.

Per quanto riguarda l'allocazione delle risorse fra Stati Membri e fra Regioni, si dovrà tenere conto, oltre che della popolazione di riferimento, del grado di sviluppo socio-economico, della presenza di fattori di opportunità e di criticità relativi alle priorità di intervento e dell'ammontare di risorse di cui le Regioni disponevano nella fase precedente (anche per favorire una durata temporale adeguata degli interventi).

10. COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA, TRANSNAZIONALE E INTERREGIONALE

Le attività di cooperazione devono essere rafforzate, attraverso l'inserimento nel *mainstream* delle azioni strutturali, sia nelle regioni arretrate sia nelle regioni non arretrate, e il loro potenziamento anche al di fuori dell'Unione allargata. Avvalendosi dell'esperienza accumulata nella realizzazione di tali iniziative, è necessario meglio distinguere gli obiettivi della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale. Le attività di cooperazione devono concorrere all'equilibrio strategico-territoriale dell'Unione, valorizzando in particolare la centralità dell'area mediterranea e le relazioni con i Balcani.

Lo sviluppo delle regioni europee tende a essere sempre più influenzato dalle dinamiche esterne: confrontarsi con le regioni confinanti e con il contesto internazionale non è più semplicemente un'opportunità di scambio di esperienze e buone pratiche, ma costituisce un elemento chiave del successo delle politiche di sviluppo e coesione regionali e, quindi, una componente essenziale degli interventi di *mainstream*.

Il tema della cooperazione dovrà assumere, dunque, una nuova centralità sia all'interno delle regioni arretrate, sia fra le priorità del menù per le aree non arretrate di cui al punto 9.

In relazione a tale obiettivo nei mesi prossimi dovranno trovare adeguato approfondimento le due seguenti linee di azione:

- *Integrazione delle azioni di supporto alla cooperazione nella programmazione ordinaria dei Fondi strutturali.* L'inserimento nel *mainstream*, con la previsione di attività di cooperazione negli assi e nelle misure della programmazione regionale, assicurerebbe un più forte valore aggiunto a tale programmazione, costituendone la componente qualificante per molte regioni non arretrate. In tal modo, sarebbe possibile dare concreta realizzazione ai progetti di cooperazione e non alla sola progettazione degli stessi. L'effettiva realizzazione di

azioni di cooperazione e l'adozione di un metodo di collaborazione fra Regioni dello stesso paese potrebbero essere favorite, sia nelle aree arretrate, sia nelle aree non arretrate, mediante meccanismi di incentivazione, premialità e riserva di fondi.

- *Potenziamento della cooperazione*, oltre che all'interno dell'Unione allargata anche con le aree esterne, per il suo ruolo decisivo di fattore di sviluppo e di stabilità e per evitare ogni possibile penalizzazione delle aree periferiche europee.

La Commissione europea ha sinora sostenuto la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, ma sono emerse incongruenze e difficoltà. Occorrerebbe differenziare tali tipologie di cooperazione:

- Dopo più di dieci anni di sperimentazione, *la cooperazione transfrontaliera* potrebbe divenire una modalità ordinaria di attuazione della politica per lo sviluppo locale, importante sia per le aree di frontiera interne all'UE, sia per quelle esterne, incluse quelle marittime. Una sua adeguata presenza all'interno dei programmi di *mainstream* sarebbe perciò particolarmente auspicabile e dovrebbe essere supportata con l'introduzione di strumenti giuridici efficaci.
- *La cooperazione transnazionale* potrebbe essere meglio focalizzata verso lo sviluppo integrato di aree vaste. Per ottenere questo risultato, la scelta di specifici *focus* tematici potrebbe assicurare l'aggregazione di partenariati e territori significativi, attraverso strumenti atti a meglio sostenere lo sviluppo e la *governance* di tali aree. In tal modo, sarebbero favorite la permeabilità di buone pratiche fra le regioni degli Stati Membri e l'utilizzazione dello strumento della cooperazione per l'integrazione di politiche di *mainstream* tra regioni.
- *La cooperazione interregionale* potrebbe essere finalizzata alla costruzione di reti immateriali a geometria variabile, convogliando le esigenze regionali verso grandi temi d'interesse comunitario. Lo sviluppo di tali reti andrebbe, peraltro, differenziato in funzione dell'area di cooperazione: all'interno dell'UE o nei grandi spazi di cooperazione esterna a Est e a Sud dell'Europa. La realizzazione di reti immateriali deve favorire la circolazione di metodi e buone pratiche per il miglioramento della capacità amministrativa dei partner della cooperazione (anche traendo insegnamento, in modo selettivo, dall'esperienza del programma PHARE). In futuro tale impostazione potrebbe essere estesa anche all'interno dell'Unione allargata.

Anche se la cooperazione in rete è divenuta un'attività consueta per le Amministrazioni regionali e locali, è opportuno non escludere che vi siano casi specifici in cui la Commissione europea debba direttamente promuovere tale attività, mediante iniziative comunitarie. Si potrà valutare ad esempio l'opportunità di sperimentare soluzioni in campo sociale in grado di accompagnare, con modalità innovative, la strategia europea per l'occupazione. Si potrà anche valutare l'opportunità di accompagnare la realizzazione delle Reti europee di trasporto (TEN) con attività e progetti volti a realizzare condizioni di contesto adeguate a trasformare i corridoi infrastrutturali in corridoi di sviluppo.

In ogni caso la futura politica regionale di coesione comunitaria dovrà agire affinché le diverse attività di cooperazione concorrano attivamente al riequilibrio strategico-territoriale dell'Unione in sinergia con strumenti finanziari per la cooperazione esterna (MEDA, PHARE, CARDS, TACIS), in particolare:

- ponendo in risalto la centralità dell'area mediterranea, anche in vista dell'avvio della zona di libero scambio, e dei Balcani;
- riconoscendo la preminenza delle grandi infrastrutture, che possono contribuire a ridurre i divari in Europa, attraverso il rilancio delle Reti europee di trasporto e la rapida realizzazione degli assi stradali e soprattutto ferroviari che collegano l'Italia con i paesi dell'UE-27 e i Balcani, con particolare riferimento ai Corridoi 5 e 8.

A tal fine è necessario che, accanto all'inserimento delle iniziative di cooperazione negli obiettivi di *mainstream*, venga perseguito un efficace coordinamento tra le politiche comunitarie per la Coesione e quelle relative alle Relazioni esterne.

11. MODERNIZZAZIONE DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE E ASSORBIMENTO DEI FONDI

La politica regionale di coesione comunitaria deve ulteriormente rafforzare il sostegno ai processi di modernizzazione delle istituzioni pubbliche. Il conseguimento di tale obiettivo assume rinnovata importanza per i nuovi Stati Membri, con particolare riguardo al rafforzamento delle proprie istituzioni di governo decentrate e alla costruzione di un moderno partenariato istituzionale fra queste e lo Stato centrale. Nella fase di transizione che tali paesi affrontano, l'azione di modernizzazione potrà assicurare a ciascuno Stato Membro di assorbire un volume annuale di aiuto strutturale all'interno dell'attuale tetto del 4 per cento del PIL nazionale, che può quindi essere mantenuto.

La futura politica regionale di coesione comunitaria dovrà ulteriormente rafforzare il sostegno alla modernizzazione delle istituzioni pubbliche. La crescita della capacità amministrativa nelle regioni in ritardo rappresenta una dimensione di fondamentale importanza del valore aggiunto della politica di coesione (cfr. punto 2). Quando lo sviluppo a cui tale politica è rivolta sarà stato conseguito (e conseguentemente sarà venuta meno l'ammissibilità al sostegno comunitario), l'eredità di lungo termine dell'utilizzazione dei Fondi strutturali starà proprio nel consolidamento di una capacità amministrativa di produzione e indirizzo di beni pubblici locali, che costituisce un ingrediente necessario del "capitale sociale" delle regioni in crescita.

L'Italia ha iniziato a sperimentare consapevolmente tale strada con il ciclo dei fondi 2000-2006. Il processo avviato si è rivelato efficace nel promuovere il miglioramento delle capacità amministrative e tecniche centrali e regionali, nel favorire un'attuazione pragmatica dei processi di decentramento, nel promuovere la li-

beralizzazione e il riassetto dei mercati dei servizi locali, nell'accrescere gli incentivi all'innovazione delle amministrazioni regionali e locali. Il processo di modernizzazione amministrativa dovrà trovare nuovo sostegno nella prossima fase di programmazione 2007-13, grazie a una riforma della *governance* delineata al punto 2.

L'azione di modernizzazione assume rilievo centrale nei nuovi Stati Membri, dove si concentra la principale sfida del nuovo ciclo di programmazione. Solo attraverso una crescita forte della capacità amministrativa regionale si potrà tenere alta la qualità della spesa attuata con le azioni strutturali. I nuovi Stati Membri potranno così puntare al miglioramento delle condizioni di contesto. Potranno anche ridurre il rischio – che sempre caratterizza le politiche di sviluppo e che può associarsi all'uso del Fondo di coesione - di realizzare, da un lato, grandi opere pianificate centralmente e non integrate con lo sviluppo dei territori, e dall'altro, diffusi micro-investimenti di carattere compensativo e tendenzialmente inefficaci.

La modernizzazione delle amministrazioni pubbliche e il connesso rafforzamento della trasparenza e delle basi valutative delle decisioni pubbliche, sono anche condizione per ridurre i comportamenti anticoncorrenziali e per allontanare le interferenze criminali che possono accompagnare l'attuazione degli investimenti pubblici e lo sviluppo.

Coerentemente con l'obiettivo della graduale crescita della capacità amministrativa nei nuovi Stati Membri, si potrà confermare l'attuale norma che fissa nel 4 per cento del PIL nazionale il limite al volume annuale di aiuto strutturale di cui uno Stato Membro può avvalersi. Mentre è necessario consentire ai nuovi Stati Membri di poter disporre di un ammontare consistente di risorse, da concentrare sulle numerose emergenze che si riscontrano in quei paesi, non si può sottovalutare che già attualmente, nella fase di pre-adesione, si sono presentate difficoltà per la capacità di assorbimento dei fondi disponibili. Tali difficoltà saranno amplificate dopo l'adesione (già nell'attuale fase di programmazione), quando i nuovi Stati Membri gestiranno un volume di risorse assai superiore, dovendo inoltre assicurare il cofinanziamento degli interventi e rispettare il principio dell'addizionalità. L'accelerazione della modernizzazione amministrativa potrà consentire di affrontare tale questione senza modifiche dell'attuale soglia di utilizzo.

**SECOND ITALIAN
MEMORANDUM**

*on the reform of the EU
regional cohesion policy
2007-2013*

I. THE ELEVEN OBJECTIVES OF THE REFORM

1. The EU regional cohesion policy should be aimed, through a clear-cut reform, at increasing the competitiveness of those territories of the European Union whose resources are under-utilised, rather than compensating for disparities through state aid. To this end, priority must be given to actions that increase the supply of public goods, especially in lagging regions, thus improving the conditions of the local context: infrastructure, both tangible and intangible, and institution building. This approach will make it possible to avoid regional policies, both at EU and national level, taking the form of aggressive actions between countries and regions via rent-shifting wars, favouring, instead, high levels of growth of under-utilised areas.

The EU regional cohesion policy, as formulated above, should be given constitutional legitimacy within the framework of the reform of EU Treaties and the conclusions of the Convention. This policy should be recognised as one of the fundamental pillars of the EU and, as a result, other EU policies should be brought in line with its priorities.

2. The EU regional cohesion policy can add value to national policies. It implements a principle of solidarity among regions of different countries, which is one of the objectives of the European Union. It can also lead to three results: coordination between different national strategies; blending and dissemination of methods; higher credibility and enforceability of policies at national level. Nevertheless, Italy holds that these results have been reached only in part to date. Today a clear-cut reform in the governance of EU regional cohesion policy is indispensable in order to implement the basic principles of the European method effectively. The reform includes: simplification of procedures; subsidiarity and proportionality, through an appropriate enactment of articles 5, 158 and 274 of the EU Treaty; evaluation and public and private partnership; territorial concentration and integration; institutional and socio-economic partnership; performance reserve systems. The enactment of each of these principles calls for strong, simple guidelines that should provide the background for the debate to be carried out in the months to come.

3. In accordance with the objectives of the Treaty (art. 158), the EU regional cohesion policy is aimed at the regions of Europe, not at its Member States.

4. Lagging regions represent the main objective of the EU regional cohesion policy and should receive a greater volume of resources than in the past, even if the overall financial allocation does not rise above the current 0.45 percent of the European GDP. The share of total resources for structural actions devoted to lagging regions should be raised by at least five percentage points.

5. The need to avoid arbitrary solutions would suggest maintaining the current eligibility criterion for Objective 1 support - set at 75 percent of the EU average GDP per capita, measured in terms of purchasing power parities (PPPs). However, Italy points to the existence of very serious and growing problems of significance and robustness in the calculation of PPPs, which need to be addressed and solved. It also shares the growing concern - expressed also at the Community level and during the Laeken European Council – for the inadequacy of a one-dimensional measurement of disparities and the support for a joint use of GDP per capita and the employment rate.

6. Those regions held eligible for Objective 1 support should be provided with an appropriate level of resources per capita, in proportion to differences in prosperity and to structural need, by giving adequate weight to the employment rate (as a simple proxy of the under-utilisation of resources).

7. In the future EU regional cohesion policy, the issue of insularity shall be addressed by focussing particular attention on actions for lagging insular regions.

8. Regions which are no longer eligible for Objective 1 should be provided with adequate transitional support (phasing-out), augmented if the exclusion is due to the “statistical effect”.

9. The EU regional cohesion policy is also necessary in non-lagging regions. These Regions must be assigned responsibility, within a national framework, for identifying and pursuing the most appropriate priorities for their respective territories, within a menu of priorities (thematic and territorial) for regional competitiveness established by the European Commission. This approach would ensure that funds are not segmented or the areas in which actions are to be undertaken are not predetermined, both of which constitute an obstacle to the unified strategic action of Regions. It will be left to general rules established at Community and national level to ensure an adequate concentration of resources and investments, the quality of investment, the allocation of adequate resources for each priority.

10. Cooperation should be reinforced by bringing it into the structural actions mainstream, both in lagging and non-lagging regions. Such activities should also be developed outside the enlarged Union. Learning from past experience, a clearer distinction should be drawn between the objectives of cross-border, trans-national and interregional cooperation. Cooperation activities should contribute to the geopolitical balance of the Union, in particular by focussing on the central role of the Mediterranean rim, as well as on relations with the Balkans.

11. In designing and implementing EU regional cohesion policy, support for institution building and the modernisation of public administrations should be reinforced. This objective takes on renewed importance for the new Member States, with particular regard to the strengthening of their local administrations and the creation of a modern institutional partnership between these administrations and the central state. Institution building in these countries shall ensure that each Member State absorbs an annual volume of structural aid within the current ceiling of 4 percent of the national GDP, a ceiling that can therefore be maintained.

II. THE ELEVEN OBJECTIVES OF THE REFORM: ANALYTICAL APPRAISAL

1. GOALS AND REFORM OF THE EU REGIONAL COHESION POLICY

The EU regional cohesion policy should be aimed, through a clear-cut reform, at increasing the competitiveness of those territories of the European Union whose resources are under-utilised, rather than compensating for disparities through state aid. To this end, priority must be given to actions that increase the supply of public goods, especially in lagging regions, thus improving the conditions of the local context: infrastructure, both tangible and intangible, and institution building. This approach will make it possible to avoid regional policies, both at EU and national level, taking the form of aggressive actions between countries and regions via rent-shifting wars, favouring, instead, high levels of growth of under-utilised areas.

The EU regional cohesion policy, as formulated above, should be given constitutional legitimacy within the framework of the reform of EU Treaties and the conclusions of the Convention. This policy should be recognised as one of the fundamental pillars of the EU and, as a result, other EU policies should be brought in line with its priorities.

The EU regional cohesion policy should be aimed, through a clear-cut reform, at increasing the competitiveness of those territories of the European Union whose resources are under-utilised, rather than compensating for disparities through state aid. To this end, priority must be given to actions that increase the supply of public goods, especially in lagging regions, thus improving the conditions of the local context: infrastructure, both tangible and intangible, and institution building. This approach will make it possible to avoid regional policies, both at EU and national level, taking the form of aggressive actions between countries and regions via rent-shifting wars, favouring, instead, high levels of growth of under-utilised areas.

The EU regional cohesion policy, as formulated above, should be given constitutional legitimacy within the framework of the reform of EU Treaties and the conclusions of the Convention. This policy should be recognised as one of the fundamental pillars of the EU and, as a result, other EU policies should be brought in line with its priorities.

Enlargement shall bring into the Union countries that have shown the highest growth rates in Europe over the last five years, as well as the best prospects for further development; at the same time, enlargement shall increase regional

disparities within the Union. Both the need and the opportunity to carry out a significant reform of the EU regional cohesion policy for the period 2007-2013 shall increase as well. For the reform to be successfully carried out, the objectives of this policy should be clarified.

It is common knowledge that the socio-economic development of a given territory is closely tied to its capacity to attract mobile resources: capital, entrepreneurs, skilled labour. This capacity largely depends, in turn, on the quality of the services produced or promoted by public actions: communications, security, water and energy, training and research, accessibility of natural and cultural resources etc. When the quality of these services in a given territory is modest, then the profitability of investments made therein is reduced.

The alternative arises between policies aimed at the local context and designed to improve the supply of public services, and transfers to households and firms aimed at compensating for these poor services.

The imbalances produced by incentives to firms have been identified in both theory and practice. For some time now, the European Union has taken a clear-cut stance on this point. The conclusions of the March 2002 European Council in Barcelona reiterated the need for further reductions in the general level of state aids, with the goal of eliminating those forms of aid that cause the greatest distortions and redirecting them towards horizontal objectives of common interest.

There are instances in which a policy promoting incentives to firms is positive. This is the case when state aid acts as a compensation for obvious market failures: the funding of start-up enterprises and small or medium-sized firms, the raising of capital for research and technological innovation, etc. Incentives to firms can also complement initiatives designed to improve the local context. But these actions must be tightly focussed, since in the majority of cases, the use of state aids entails remarkable risks, especially in an integrated market like the EU.

Subsidies – in particular those to medium-large enterprises – distort international competition, by shifting rents from one country to another, or from one region to another. Rent-shifting wars between countries merely lead to transfers of plants and workers to locations that appear to be more advantageous, with no true improvement being achieved in overall well-being.

The enlargement of the European Union to new Member States, with short to medium-term location advantages in terms of environmental legislation, social and labour security and wage levels, could increase the room for disruptive competition. In such a context, regional policies at EU and national level in the new and old Member States – in the case of the latter, primarily in those areas bordering on the new Members – could be improperly used for intense subsidy operations, with no positive effects on European development. In a similar scenario, Italy, which is characterised by an extensive system of small and medium-sized enterprises, could be forced to claim special measures of compensation, such as a larger use of regional aid schemes.

As an alternative to the use of state aids, the EU regional cohesion policy should therefore aim at increasing the competitiveness of territories, improving the accessibility and quality of life and reducing the under-utilisation of resources, especially in lagging regions. Efforts should be focussed on human and social capital, environment, networks, the efficiency of markets and institutions, investments in knowledge and innovative capacity. All these initiatives make up a strategy for the supply of public goods designed to accelerate the growth of productivity and, through this approach, attract private investments. Such initiatives involve not only infrastructures that support business (typically, but not exclusively, physical and information-society networks, which guarantee the accessibility of regions), but also public investments that optimise the quality and hospitality of regions, through an adequate supply of public goods to citizens, such as security, network services, schools and training, hospitals, sports facilities, etc. Appropriate development of human, natural and cultural resources already available within the territory should play a central role, by making them fully accessible and by increasing public awareness of their potential. An optimal utilisation of human resources – through education, training and research – combined with the enactment of flexibility, adaptability and equal opportunity in the labour market can help implementing the European employment strategy and the European process of social inclusion.

For the years 2000-2006, Italy, by using EU regional cohesion policy as a leverage, has set up a programme for lagging regions, focussed both on the provision of public goods and on institution building. Within the EU regional cohesion policy 2007-2013, for both lagging and non-lagging regions, these two aims should be more thoroughly supported by the guidelines and rules approved by the Council and by the European Parliament. The guarantee that these objectives shall be shared by all other European regions and countries will give to each individual Region and Member State the capability and strength to select and implement within its territory appropriate initiatives more effective than traditional subsidies. Such a EU regional cohesion policy could favour the growth of all lagging regions, especially those of candidate countries, while at the same time gaining a greater consensus from the most developed regions of the Union.

By combining equity and efficiency goals, the EU regional cohesion policy should be given constitutional legitimacy within the framework of the reform of EU Treaties and the conclusions of the Convention. Other EU policies, namely agricultural policy (especially rural development) and the policies on major infrastructure networks and on competition should then be brought in line with EU regional cohesion policy.

2. COMMUNITY ADDED VALUE, SUBSIDIARITY AND GOVERNANCE

The EU regional cohesion policy can add value to national policies. It implements a principle of solidarity among regions of different countries, which is one of the objectives of the European Union. It can also lead to three results: coordination between different national strategies; blending and dissemination of methods; higher credibility and enforceability of policies at national level. Nevertheless, Italy holds that these results have been reached only in part to date. Today a clear-cut reform in the governance of EU regional cohesion policy is indispensable in order to implement the basic principles of the European method effectively. The reform includes: simplification of procedures; subsidiarity and proportionality, through an appropriate enactment of articles 5, 158 and 274 of the EU Treaty; evaluation and public and private partnership; territorial concentration and integration; institutional and socio-economic partnership; performance reserve systems. The enactment of each of these principles calls for strong, simple guidelines that should provide the background for the debate to be carried out in the months to come.

The added value of EU regional cohesion policy is not axiomatic, but depends on its underlying strategy and on its practical implementation. The adoption of a “Community method”, based on shared rules and transparent systems of evaluation, within a framework of consensus and reciprocal guarantees, can generate values that national policies alone are unable to supply, namely:

- *coordination between national and local strategies*, so as to ensure that wider geographic areas benefit from the positive externalities of specific regional policies and that the risk of disruptive competition between different areas is reduced;
- *blending and dissemination of practices* both in local development and project design;
- *higher credibility and enforceability of integrated policies*, through the “contract” that each country sets up with the EU.

For the added value of cohesion policy to emerge, however, these benefits must not be offset by the costs of EU procedures and Community actions must prove complementary to national actions. Moreover, the general institutional design of the policy should comply with the principles of proportionality and subsidiarity. At present, these conditions are only partly met. Italy’s judgment of the effective implementation of the “Community method” is not positive.

The reform of the EU regional cohesion policy should primarily ensure a true simplification of procedures, centred around the following points:

- *reduction of the segmentation of rules and procedures* that govern the funds, with higher coordination and increased flexibility in their use (in this sense, the

Community initiatives approach – which allows for very high flexibility in the funding of operations – is exemplary);

- *reduction of the stages and the programming documents*, with their full integration in national and regional programming;
- *effective implementation and verification of the additionality principle*, to ensure that national and regional policies are fully complementary;
- *proportionality between control and the financial size of initiatives* and improvements in communication between the Commission and the national and local authorities.

The quality of actions first requires the involvement of the appropriate actors. The subsidiarity principle must be strengthened because local knowledge of territorial specificities is indispensable for strategic choices in local development. Both regional and local authorities, and economic and social partners at local level play a central role (see point 3). To the Community and national governments the “high” task is given to coordinate and guide the process, according to macro targets. The Community level should not be concerned with implementation further down the line.

A more efficient relationship between the Commission and Member States, based on a clear-cut distribution of roles and responsibilities, is essential to ensuring an effective and sound financial management of the Community budget. Within the context of the EU regional cohesion policy stated under art. 158 of the Treaty of the Union, the task of the Commission, as set out under art. 274 of the Treaty, is raised to the level of a preliminary evaluation of the effectiveness of programmes and the reliability of the management systems. Based on such evaluation, the Commission reaches its decisions concerning the cofinancing of programmes. The Commission can also examine the reliability of Member States’ systems of management during the implementation phase.

On the other hand, the enactment of the measures and operations contained in the interventions approved by the Commission cannot be assigned to the Commission itself, given that this is an operational and legal prerogative of the Member States. Nor may the Commission be given the related power for the performance of the relevant controls. It is the Member States, therefore – based on their internal legislative systems, in descending order from the Regions to the other local government bodies with jurisdiction over such matters – that are responsible in both formal and practical terms for the sound financial management of the funding received. This is an application of a structure of powers and responsibilities that flows directly from the principles of proportionality and subsidiarity enshrined in the Treaty, as well as from the objective – set out under art. 158 of the Treaty – of reducing regional differences in development while reinforcing economic and social cohesion.

Furthermore, for the added value of EU regional cohesion policy to be actually gained, the reform should address and effectively implement the following underlying principles of the European method:

- *evaluation*: quality and effectiveness of public investment undertaken with Community funds actually depend on strengthening - within every central, regional and local administration - the systems and institutions of evaluation, which are still too weak and neglected in the guidelines of the Commission;
- *involvement of the private sector* in the financing and management of projects especially involving infrastructure: the experience gained on the relevance of the private-public sector partnerships within the EU, including on the sectors where results can be actually achieved, should be made available to new Member States to guarantee wider diffusion of such techniques;
- *territorial concentration*: its implementation should be left to regional and local authorities, where the knowledge is mostly held to identify areas where actions are most needed and can be more effective;
- *integration*, moving away from a sectoral approach, based on separate funds and administrative functions, which still characterises the current programming period: the projects designed to improve specific territorial contexts call for actions that involve multiple levels of government;
- *institutional partnerships*, among different levels of government and between different branches of the same level, *as well as social partnerships* involving representatives of the collective interests of labour, businesses and the third sector: partnership is necessary for all these actors to cooperate both in the programming and implementation phase. Social partnerships, that play a crucial role in putting pressure on public administrations to modernise and meet the needs of citizens, should be provided with tools and technical assistance. As for institutional partnerships, the Commission should adopt adequate forms of cooperation, as well as create opportunities for the exchange of methods and good practices between Member States and Regions that implement EU cohesion policy;
- *performance reserve*: the enhancement of quality and the modernisation of public administration, which are among the primary objectives of EU regional cohesion policy as well as a prerequisite to its success, call for the use of incentive mechanisms aimed at the political and administrative leadership.

The implementation of a reform designed along these lines is also indispensable for ensuring higher policy effectiveness in the new Member States, where administrative and institutional factors can represent a very relevant obstacle to achieve this aim (see point 11).

3. TERRITORIAL UNITS FOR THE EU REGIONAL COHESION POLICY

In accordance with the objectives of the Treaty (art. 158), the EU regional cohesion policy is aimed at the regions of Europe, not at its Member States.

In order to evaluate the territorial unit for EU regional cohesion policy, a distinction must be introduced between the grid used to identify the areas for intervention and the grid which differentiates the institutional actors that hold the responsibility to manage these policies.

Administrative units that cover large expanses of territory – such as States or aggregations of Regions – are generally inappropriate for identifying either the areas for intervention or the very actions to be undertaken. In fact, economic and social specificities, as well as the existence of opportunities for development and unused resources, can only be detected by looking at fine, non-administrative territorial units. Attention should be focused on geographic partitions based on the organisation of economic and social relationships in the territory, on labour mobility and its constraints (linked to geography, infrastructure, or historical and social factors) and on institutional aggregations of municipalities or other local institutions.

The EU regional cohesion policy should be aimed at regions rather than at countries as a whole, in order to achieve its objective of increasing territorial competitiveness.

In practical terms, the very strong differences in the administrative subdivisions of the various Member States, the difficulty in constructing meaningful and institutionally relevant aggregations of municipalities, the arbitrary nature of any kind of zoning, all point to using the NUTS-2 (or regional) level as the territorial unit of reference for identifying both the lagging areas and the administrative units responsible for programming policy actions in the non-lagging areas (see point 9).

4. LAGGING REGIONS: SHARE OF RESOURCES FOR STRUCTURAL ACTIONS

Lagging regions represent the main objective of the EU regional cohesion policy and should receive a greater volume of resources than in the past, even if the overall financial allocation does not rise above the current 0.45 percent of the European GDP. The share of total resources for structural actions devoted to lagging regions should be raised by at least five percentage points.

The priority given to lagging regions – unanimously considered as the main objective of EU regional cohesion policy after 2006 – should be taken into account in the decisions regarding the distribution of financial resources between lagging and non-lagging regions. At present, in the 2000-06 programming period, approximately 64 percent of resources for structural actions (Structural Funds and

the Cohesion Fund) are allocated for actions in lagging regions (Objective 1 and transitional support) of the EU-15. After the enlargement from 15 to 25 countries, the choice – which might look as “neutral” – to confirm the current share devoted to lagging regions would have an undesirable effect on the EU-15 lagging regions.

Almost all regions of the new Member States will be eligible for Objective 1. This implies that the priority given to lagging regions (Objective 1 and transitional support) should be strengthened in the enlarged EU of 25 countries, compared to the current situation of the EU-15. The share of total resources for structural actions devoted to lagging regions should therefore be raised. Otherwise, the lagging regions of EU-15 will bear the full burden of the Union enlargement, while relatively richer regions might even find themselves in a more advantageous situation compared to the pre-enlargement phase.

An increase of at least five points in the share of total resources for structural actions devoted to lagging regions (Objective 1 and transitional support) should therefore be decided. This is the way to allocate resources more efficiently and justly, and to implement the adjustment needed to back the EU enlargement.

5. LAGGING REGIONS: ELIGIBILITY FOR OBJECTIVE 1 SUPPORT

The need to avoid arbitrary solutions would suggest maintaining the current eligibility criterion for Objective 1 support - set at 75 percent of the EU average GDP per capita, measured in terms of purchasing power parities (PPPs). However, Italy points to the existence of very serious and growing problems of significance and robustness in the calculation of PPPs, which need to be addressed and solved. It also shares the growing concern - expressed also at the Community level and during the Laeken European Council – for the inadequacy of a one-dimensional measurement of disparities and the support for a joint use of GDP per capita and the employment rate.

The current eligibility criterion for Objective 1 support is based on the regional GDP per capita - expressed in terms of purchasing power parities (PPPs) - in the last three years for which data are available; the threshold being currently set at 75 percent of the EU average.

The need to avoid arbitrary solutions would suggest maintaining the current eligibility threshold for lagging regions. The best solution for the so-called “statistical effect” – under which, based on this threshold, various regions of the EU-15 shall find themselves not eligible for Objective 1 support solely because of the drop in the average level of GDP per capita in the Union resulting from enlargement – is, therefore, to adopt a reinforced transitional support system (see point 8).

However, two serious limits to the current eligibility criterion should be closely examined before negotiation starts: the inadequacy of the one-dimensional approach – based on a single indicator, the GDP per capita – in assessing levels of economic

development of regions and disparities, and in allocating EU resources; the existence of growing problems of significance and robustness in the calculation of PPPs.

As for the first aspect, the *reductio ad unum* of the data regarding each individual area with the use of a single indicator – GDP per capita – in order to measure structural conditions of development constitute a procedure that is strongly discouraged by the very European Union under the Lisbon strategy. This strategy recommends, instead, a “basket of structural indicators” in analysing social cohesion and in formulating policies.

In the list approved by the Laeken European Council (December 2001), out of the seven structural indicators devoted to social cohesion, one makes explicit reference to regional cohesion: the coefficient of variation of unemployment rates across NUTS2 regions. This choice is the result of the Council not approving the indicator proposed by the Commission - the regional GDP per capita in PPPs. The recent Commission’s Communication of 16 October 2002 on structural indicators acknowledged Member States needs expressed in the Committees of the Employment Council and modified the indicator for regional cohesion with a dispersion index of regional employment rates (coefficient of variation of employment rates across NUTS2 regions).

The employment rate actually presents a number of key desirable features for allocating financial resources. In particular, a) the indicator provides an unambiguous interpretation accepted by all countries; b) the robustness of the indicator is ensured by its closeness – much more so than GDP – to survey data; c) the indicator is available on a timely fashion and, unlike regional GDP, it is not generally subject to significant revisions.

As for the second aspect, the use of GDP per capita expressed in terms of purchasing power parities (PPPs) presents serious and increasing problems of significance and statistical robustness, even when measured at the national level. Considering the relevance of the PPPs adjustment on the allocation of Community resources, it is indispensable to analyse both its benefits and costs.

In an international system of flexible exchange rates, comparisons between levels of development of different areas measured in terms of PPPs present advantages over evaluations based on exchange rate conversions. PPPs enable cross-country comparisons of the main national accounts aggregates, taking into consideration differences in average price levels between countries and avoiding distortions caused by fluctuations in exchange rates that do not reflect variations in relative prices. However, the limits to PPPs use in the new European context are considerable. These include:

- The problems of comparability and representativity of the common basket of goods and services used for the PPPs calculation have become more acute with the extension of the price collection exercise to candidate countries. The most relevant methodological issue in the calculation of PPPs concerns the trade-off between two needs: identifying for each country a set of products which are representative of its consumption patterns; defining a common basket of goods and services which are comparable among countries. When

- the comparison is extended to include countries with different levels of development, the basket of comparable products becomes less representative. The current organisation of price surveys by groups of countries increases the problems of comparability, raising the serious question of the impact on PPPs estimates – and therefore on the resulting allocation of Community resources – of a modification in the group composition.
- Eurostat acknowledged (September 2002)¹ that the introduction of the new system of accounts ESA95, in different countries at different points in time, and the gradual participation in price surveys of candidate countries, have seriously undermined the comparability over time or even between countries within one given year.
 - The magnitude of differences in the evolution over time of PPPs and that of the harmonised consumer price index (HICP) - even if account is taken of their different objectives and calculation methods - proves, for various countries, to be quite sizeable at the aggregate level, and absolutely unreasonable for specific components of consumption expenditure. This situation calls for analyses and clarifications on the part of Eurostat.
 - Price collection methodologies and practices in different countries and for different groups of countries are not very homogeneous. The production of PPPs does not yet take place within a legal framework set under a Community Regulation. Transparency and the possibility for Member States to monitor the data published by the Commission – through the dissemination of price levels data of different countries for a number of basic headings – are limited.

The limits in the use of PPPs were recently analysed by both OECD and Eurostat. OECD concludes²: “When countries are clustered around a very narrow range of outcomes, it may be misleading to use the per capita volume index based on PPPs to establish a strict order of ranking. Relatively minor differences in the measured per capita GDP can result in a different country order that may not be statistically or economically significant.” Eurostat also observes³: “Per capita GDP volume indices are not intended to rank countries strictly. In fact, they only provide an indication of the comparative order of magnitude of the per capita GDP volumes in one country in relation to others.”

The use of PPPs should, therefore, be made conditional on an in-depth examination of its limits and on a rigorous evaluation of the following alternatives: a) use of GDP per capita at market prices without the PPPs correction, at least among countries for which the use of a common currency

¹ See the Eurostat site: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>. See Silke Stapel (2002), “Purchasing power parities and related economic indicators for EU, EFTA and candidate countries. Preliminary results for 2000”, Statistics in Focus, theme 2 –32/2002, Eurostat, p. 2: “The years before 2000 include a multitude of minor or major breaks in the time series, which negatively affected the comparability over time or even between countries within one given year.”

² See OECD Statistics Brief, March 2002, No.3, P. Schreyer and F. Koechlin (2002), “Purchasing power parities – measurement and uses” p.4. The document is also available at: www.oecd.org/pdf/M00025000/M00025222.pdf.

³ See note 1.

favours price convergence of traded goods and services and, to a large extent, makes the correction pointless; b) extrapolation of PPPs by applying the relative rates of inflation (e.g. HICP, index that is much easier to monitor) observed in different countries to a benchmark year, following the OECD methodology; c) construction of a new methodology for PPPs calculation that integrates spatial and time series information.

6. LAGGING REGIONS: SUPPORT PER CAPITA

Those regions held eligible for Objective 1 support should be provided with an appropriate level of resources per capita, in proportion to differences in prosperity and to structural need, by giving adequate weight to the employment rate (as a simple proxy of the under-utilisation of resources).

The method applied by the Commission in allocating resources per head in Objective 1 regions for the 2000-2006 programming period has various defaults. In particular:

- the weight given to the indicator of the under-utilisation of the labour resource (the unemployment rate) is negligible, with an impact of 0.5 per cent on total Objective 1 resources;
- due to pre-set arbitrary thresholds, the procedure for taking into account the “national prosperity” (gauged by the gross national product per capita) produces an unequal treatment for regions and countries with similar levels of development.

In defining the amount of resources per head for Objective 1 regions in the 2007-2013 period, a new method should be adopted that: a) gives a significant weight to the indicator that measures the degree of utilisation of the labour resource, e.g. the employment rate or the labour force participation rate; b) adopts a linear and uniform procedure which transparently ensures proportionality of per capita resources to the value of the composite index that is to be constructed.

7. THE ISSUE OF INSULARITY IN LAGGING REGIONS

In the future EU regional cohesion policy, the issue of insularity shall be addressed by focussing particular attention on actions for lagging insular regions.

In the future EU regional cohesion policy, the issue of insularity in lagging regions shall be addressed. Special problems arise in those regions of the European Union which associate to an overall situation of backwardness, economic and social disadvantages due to geographic and natural handicaps related to insularity.

Islands, as acknowledged in the Treaty (art. 154, art. 158, Declaration No. 30), have structural disadvantages, mostly due to networks accessibility in transportation, energy, water resources and telecommunications, that has a negative impact on the effective and efficient management of services. In order to gradually counterbalance these handicaps, while re-establishing equal starting conditions for these regions, actions shall be undertaken that further increase the supply of public goods for improving the local context through tangible and intangible infrastructures, as indicated under point 1 of the present Memorandum.

To address this issue:

- a) in the Objective 1 regions, consideration could be given to insularity in determining not only the per capita resources, but also the procedure for weighting GDP per capita and the employment rate referred to under point 5;
- b) the transitional support (phasing-out) should be reinforced.

8. THE PROBLEM OF THE “STATISTICAL EFFECT”

Regions which are no longer eligible for Objective 1 should be provided with adequate transitional support (phasing-out), augmented if the exclusion is due to the “statistical effect”.

Transitional support (phasing-out) to regions which no longer qualify for Community aid is recognised under the current Structural Funds regulation. The conclusions of the Berlin European Council consider transitional support to be “an essential counterpart to greater concentration of Structural Funds, so as to underpin the results secured by structural assistance in ex-Objective 1 regions”.

These reasons shall become more relevant after 2006, given the greater concentration of resources in lagging regions that should represent the priority of structural actions (see point 4). The same reasons are reinforced by the fact that a certain number of regions in the EU-15 could lose their eligibility for Community support simply because of the reduction of the average EU GDP per capita after enlargement (the so-called “statistical effect”). The proviso already agreed in Berlin of envisaging an “essential counterpart” should be confirmed, especially for those regions affected by the statistical effect.

Based on the regional level of income per capita and the employment rate, different levels of transitional support should be envisaged, the level being higher if the exclusion is due to the “statistical effect”. Attention should also be paid to the size of disparities within regions.

9. NON-LAGGING REGIONS: CENTRAL ROLE OF REGIONS AND MENU OF PRIORITIES

The EU regional cohesion policy is also necessary in non-lagging regions.

These Regions must be assigned responsibility, within a national framework, for identifying and pursuing the most appropriate priorities for their respective territories, within a menu of priorities (thematic and territorial) for regional competitiveness established by the European Commission. This approach would ensure that funds are not segmented or the areas in which actions are to be undertaken are not predetermined, both of which constitute an obstacle to the unified strategic action of Regions. It will be left to general rules established at Community and national level to ensure an adequate concentration of resources and investments, the quality of investment, the allocation of adequate resources for each priority.

The average high level of income reached by non-lagging regions in the EU does not rule out the need for Community actions in these regions. They should be focussed on issues and territories relevant for their competitiveness.

In order to ensure that this action is effective, an excessive dispersion of resources into single-funded and single-sector initiatives and among Objectives should be avoided, as well as a predetermination of the “zones of intervention”.

Italy supports the proposal made by the European Commission for an intervention in the non-lagging regions based on a menu of priorities for regional competitiveness. This menu should encompass both “horizontal objectives” (human resources, knowledge-based society, social inclusion and equal opportunities) and “territorial objectives” (rural and urban regeneration, support for areas with geographic or natural handicaps - in particular islands and mountain areas -, cooperation). The reform of the Common Agricultural Policy plays an essential role in the accomplishment of a higher degree of cohesion in the EU.

In order to ensure consistency of EU regional cohesion policy, the Commission shall propose a menu of priorities for intervention. Once this menu has been approved by Member States, it shall be used by Regions, which have the local knowledge to select the priorities, to allocate funds and to identify geographical areas of intervention. For each priority of the menu, a minimum share of resources to be allocated at Member State level could be established.

The consistency and integration of regional actions shall be ensured by setting up, within a national framework, general principles and performance reserve mechanisms designed to enhance quality, efficiency and effectiveness. Problems of unbalanced development are widespread and cannot be tackled within administrative or predetermined boundaries: as a consequence, the whole territory of non-lagging regions should be potentially eligible for Community intervention. Territorial concentration, required in order to enhance the effectiveness and visibility of results, could be ensured under general rules set at the Community and national levels. The same approach should be used to ensure that interventions comply with the principles of the “European method” referred to under point 2.

As for the allocation of resources among Member States and among Regions, a number of factors should be taken into account: the population, the level of socio-economic development, the set of opportunities and risks concerning the priorities of intervention, and the amount of resources available to Regions in the preceding programming phase.

10. CROSS-BORDER, TRANS-NATIONAL AND INTERREGIONAL COOPERATION

Cooperation should be reinforced by bringing it into the structural actions mainstream, both in lagging and non-lagging regions. Such activities should also be developed outside the enlarged Union. Learning from past experience, a clearer distinction should be drawn between the objectives of cross-border, trans-national and interregional cooperation. Cooperation activities should contribute to the geo-political balance of the Union, in particular by focussing on the central role of the Mediterranean rim, as well as on relations with the Balkans.

The development of European regions is increasingly influenced by the evolution of the international framework. The relationships with cross-border regions and the international context cannot be merely considered as an opportunity to exchange experiences and good practices, but represent a key factor for the success of the regional cohesion policy, and, consequently, an essential component of mainstream interventions.

Cooperation, therefore, should take on a new central role in both the lagging and non-lagging regions. In particular for non-lagging regions cooperation can be included among the priorities of the menu referred to under point 9.

Related to this objective, the two following lines of action shall be examined in greater depths in the months to come:

- *Integration of activities supporting cooperation under the ordinary programming of Structural Funds.* Bringing cooperation into the mainstream - with cooperation activities to be included in the priorities and measures of regional programming - would provide a greater added value to programming, playing a relevant role for many non-lagging regions. This would enable the effective implementation of cooperation projects and not just only their planning. The actual implementation of cooperation activities and the introduction of a method of partnership between Regions of a given Member State could be favoured, both in lagging and non-lagging regions, by incentive schemes, performance reserve systems and the provision of dedicated funds.
- *Reinforcement of cooperation*, not only within the enlarged Union, but also with areas outside the enlarged Union, given the decisive role that external cooperation can play as a factor of development and stability, and in order to avoid any handicap of European peripheral areas.

To date the European Commission has supported cross-border, trans-national and interregional cooperation, but inconsistencies and difficulties have arisen. A more clear-cut distinction should be drawn among these different kinds of cooperation:

- After more than ten years of experience, *cross-border cooperation* could become an ordinary instrument for the implementation of local development policies, relevant both for border regions inside the EU and for regions at the external borders, including maritime borders. The inclusion in mainstream programmes should be supported through the introduction of effective legal tools.
- *Trans-national cooperation* could be more closely focussed on the integrated development of vast areas. To achieve this result, specific themes could be selected so as to ensure the involvement of relevant partnerships and territories, through appropriate instruments and governance. The dissemination of good practices among the regions of Member States would be ensured and will favour the integration of mainstream policies.
- *Interregional cooperation* could be aimed at setting up intangible networks in the main areas of Community interest. The development of such networks should take place within the EU, as well as outside it, with special reference to East and South Europe. These intangible networks should favour the dissemination of methods and good practices leading to improvements in the administrative capacity of partners (partly building on the experience of the PHARE programme).

While network cooperation is by now an ordinary activity for regional and local administrations, the possibility of the European Commission promoting such activities directly, through Community initiatives, should not be ruled out. For instance, in the social field, complementary measures to the European strategy for employment could be tested, through innovative procedures. Trans-European networks (TEN) could also suggest activities and projects aimed at improving the local context, transforming infrastructure corridors into development corridors.

In any event, the future EU regional cohesion policy should ensure that the various cooperation activities contribute actively to restoring a geo-political balance of the Union. The financial tools for external cooperation (MEDA, PHARE, CARDS, TACIS) should work in the same direction. In particular, this aim could be achieved by:

- emphasising the central role of the Mediterranean area (given the next setting-up of the free-trade area), and of the Balkans;
- recognising the priority of major infrastructure, which can contribute to reducing disparities in Europe. A special role should be given to TEN, by accelerating the construction of road and above all railway links, such as Corridors 5 and 8.

Along with bringing cooperation activities into the structural actions mainstream, an effective form of coordination should be pursued between the EU regional cohesion policy and EU policies regarding external relations.

11. MODERNISATION OF PUBLIC INSTITUTIONS AND THE ABSORPTION OF FUNDS

In designing and implementing EU regional cohesion policy, support for institution building and the modernisation of public administrations should be reinforced. This objective takes on renewed importance for the new Member States, with particular regard to the strengthening of their local administrations and the creation of a modern institutional partnership between these administrations and the central state. Institution building in these countries shall ensure that each Member State absorbs an annual volume of structural aid within the current ceiling of 4 percent of the national GDP, a ceiling that can therefore be maintained.

In designing and implementing EU regional cohesion policy, support for institution building and the modernisation of public administrations should be reinforced. Growth in the administrative capacity of lagging regions is necessary for that policy to produce added value (see point 2). Once the very aim of EU regional cohesion policy is achieved (i.e. eligibility for Community support is lost), the long-term legacy of Structural Funds lies in the increased administrative efficiency and effectiveness for designing and managing local public goods: this is an indispensable component of the “social capital” of developing regions.

Italy began implementing this approach with the programming phase 2000-2006. This choice has proven to be effective in promoting the improvement of regional administrative and technical capacities, in favouring a pragmatic implementation of decentralisation, in restructuring markets for local services, and increasing innovation within regional and local administrations. All these changes should find new support in the future programming phase after 2006, if the reform in governance outlined under point 2 were to be implemented.

Administrative modernisation will play a central role in the new Member States, on which the success of the new programming phase largely depends on. A relevant improvement in regional administrative capacity is a necessary condition for investments implemented through structural actions to be of high quality. That will in turn enable the new Member States to actually improve the local context. They will also be able to minimise the risk – a risk which development policies always involve, and can especially be associated with the use of the Cohesion Fund – of running into a double mistake: planning at central level and implementing major infrastructures that are not integrated with territories, while at the same time implementing widespread micro-investments, mostly acting as measures of compensation.

The modernisation of public administration and the increased role of transparency and evaluation in public decision-making are also preconditions for

limiting anti-competitive behaviour and for driving away any criminal interference that might come together with the implementation of public investments and the process of development.

Institution building and the gradual growth in the administrative capacity in new Member States, also call for the current regulation to be confirmed that sets at 4 percent of the national GDP the ceiling for the annual volume of structural aid of each Member State.

On the one hand, new Member States should be allowed to draw on significant amounts of resources, so as to address the many urgent needs they have. On the other hand, the fact should not be underestimated that during the pre-accession phase difficulties have arisen in the absorption capacity of the available funds. These latter problems will increase following membership, when the new Member States shall manage a much greater volume of resources, while being obliged to provide co-financing and to comply with the additionality principle. The acceleration of administrative modernisation should anyhow make it possible to address these issues without modifications in the current 4 percent ceiling.

**DEUXIÈME MÉMORANDUM
ITALIEN**

*sur la réforme de la politique
régionale de cohésion communautaire
2007-2013*

I. LES ONZE OBJECTIFS DE LA RÉFORME

1. La politique régionale de cohésion communautaire doit viser, au moyen d'une réforme décisive, à accroître la compétitivité des territoires de l'Union qui présentent une sous-utilisation de leurs ressources et non à compenser les écarts de développement par des aides d'Etat. Dans ce but, il faut privilégier les actions qui augmentent l'offre de biens publics, surtout dans les régions en retard de développement, en améliorant leurs conditions contextuelles: interventions d'infrastructuration matérielle et immatérielle et actions de modernisation des institutions publiques. On peut ainsi éviter que les politiques régionales, communautaires et nationales, n'aboutissent à des actions agressives entre pays et régions "à coups de subventions" et l'on favorise par contre une meilleure croissance des régions sous-utilisées.

Il faut élever la politique régionale de cohésion communautaire ainsi définie au rang des normes constitutionnelles dans le cadre de la réforme des Traités et dans les conclusions de la Convention, cette politique étant un élément fondamental et incontournable des finalités de l'Union et, par conséquent, susceptible de guider également les autres politiques communautaires vers ses propres objectifs.

2. La politique régionale de cohésion communautaire a potentiellement la capacité d'apporter une valeur ajoutée aux politiques nationales, non seulement parce qu'elle met en pratique le principe de solidarité entre les régions de différents pays, l'une des finalités de l'Union, mais aussi parce qu'elle peut offrir trois résultats: une coordination entre différentes stratégies nationales; une contamination et une diffusion des méthodes; un renforcement des politiques de chaque pays. Toutefois, l'Italie estime que jusqu'à présent ces résultats n'ont été obtenus que partiellement et qu'une réforme décisive de la *gouvernance* de la politique régionale de cohésion communautaire est aujourd'hui indispensable pour assurer une mise en œuvre réelle des principes de base de la méthode européenne. Tout d'abord: simplification des procédures; subsidiarité et proportionnalité, avec une application adéquate des articles 5, 158 et 274 du Traité de l'Union. Ensuite: évaluation et implication du secteur privé; concentration territoriale et intégration; partenariat institutionnel et socio-économique; réserve de performance. La mise en œuvre de chacun de ces principes suppose la définition d'orientations fortes et simples qui doivent être l'enjeu principal des rencontres des prochains mois.

3. Conformément aux objectifs du Traité (art. 158), la politique régionale de cohésion communautaire s'adresse aux régions de l'Union et non à ses Etats Membres.

4. Les régions en retard de développement représentent l'objectif principal de la politique régionale de cohésion communautaire et doivent recevoir plus de ressources que par le passé, même si la dotation financière globale devait ne pas

dépasser le seuil actuel de 0,45% du PIB communautaire. Sur l'ensemble des ressources prévues pour les actions structurelles, la part réservée à ces régions doit augmenter d'au moins cinq points de pourcentage.

5. La nécessité d'éviter des solutions arbitraires suggèrerait de maintenir inchangé le critère actuel d'éligibilité à l'Objectif 1, dont le seuil est actuellement fixé à 75 pour cent du PIB moyen communautaire par habitant exprimé en parités de pouvoir d'achat (PPA). Toutefois, l'Italie observe qu'il existe des problèmes d'une gravité croissante quant à la significativité et à la robustesse du calcul des PPA et qu'il est nécessaire de les résoudre; elle partage en outre la volonté croissante qui s'est manifestée – y compris dans les instances communautaires et au Conseil européen de Laeken – contre une approche d'évaluation unidimensionnelle et pour l'utilisation du taux d'emploi et du PIB par habitant.

6. Les régions éligibles à l'Objectif 1 doivent se voir garantir un volume approprié de ressources par habitant, proportionnel aux différentiels de prospérité et de difficultés structurelles, où l'on donnera au taux d'emploi son juste poids (comme *proxy* simple et vérifiable du degré d'utilisation des ressources).

7. Le projet de la future politique régionale de cohésion communautaire devra affronter le thème de l'insularité, en accordant une attention toute particulière aux interventions en faveur des régions insulaires en retard de développement.

8. Les régions qui sortent de l'Objectif 1 doivent bénéficier d'un soutien transitoire (*phasing-out*) adéquat, qui doit être majeur si la sortie est due à l'effet statistique.

9. La politique régionale de cohésion communautaire est également nécessaire en dehors des régions en retard de développement. Il faut confier aux Régions, dans un cadre de référence national, la responsabilité de choisir et de viser les priorités les plus significatives pour leurs propres contextes territoriaux, dans un menu de priorités (thématiques et territoriales) pour la compétitivité régionale établi par la Commission européenne. On évitera ainsi qu'une segmentation des fonds ou une prédétermination des zones d'intervention n'empêche l'action stratégique unitaire des Régions. Des règles générales, fixées au niveau communautaire et national, garantiront: une concentration adéquate des ressources et des interventions; la qualité des interventions; l'allocation de ressources adéquates aux priorités.

10. Les activités de coopération doivent être renforcées, en les intégrant dans le *mainstream* des actions structurelles, tant dans les régions en retard de développement que dans les autres régions, et en les intensifiant même au-delà de l'Union élargie. Sur la base de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre de ces initiatives, il convient de mieux distinguer les objectifs de la coopération

transfrontalière, de la coopération transnationale et de la coopération interrégionale. Les activités de coopération doivent concourir à l'équilibre stratégique et territorial de l'Union, notamment en valorisant la position centrale de la région méditerranéenne et les relations avec les Balkans.

11. La politique régionale de cohésion communautaire doit renforcer ultérieurement les actions en faveur des processus de modernisation des institutions publiques. La réalisation de cet objectif est très important pour les nouveaux Etats Membres, qui doivent notamment renforcer leurs propres institutions décentralisées et construire un partenariat institutionnel moderne entre ces institutions et l'Etat central. Dans la phase de transition que ces pays traversent, l'action de modernisation garantira à chaque Etat Membre la capacité d'absorber un volume annuel d'aides structurelles fixé actuellement à 4 pour cent du PIB national, un plafond qui peut donc être maintenu.

II. LES ONZE OBJECTIFS DE LA RÉFORME: FICHES ANALYTIQUES

1. FINALITÉS ET RÉFORME DE LA POLITIQUE RÉGIONALE DE COHÉSION COMMUNAUTAIRE

La politique régionale de cohésion communautaire doit viser, au moyen d'une réforme décisive, à accroître la compétitivité des territoires de l'Union qui présentent une sous-utilisation de leurs ressources et non à compenser les écarts de développement par des aides d'Etat. Dans ce but, il faut privilégier les actions qui augmentent l'offre de biens publics, surtout dans les régions en retard de développement, en améliorant leurs conditions contextuelles: interventions d'infrastructure matérielle et immatérielle et actions de modernisation des institutions publiques. On peut ainsi éviter que les politiques régionales, communautaires et nationales, n'aboutissent à des actions agressives entre pays et régions "à coups de subventions" et l'on favorise par contre une meilleure croissance des régions sous-utilisées.

Il faut élever la politique régionale de cohésion communautaire ainsi définie au rang des normes constitutionnelles dans le cadre de la réforme des Traités et dans les conclusions de la Convention, cette politique étant un élément fondamental et incontournable des finalités de l'Union et, par conséquent, susceptible de guider également les autres politiques communautaires vers ses propres objectifs.

L'élargissement fait entrer dans l'Union les pays qui ont les taux de croissance européens les plus élevés de ces cinq dernières années et les meilleures perspectives de développement; mais, en même temps, les écarts régionaux se creusent au sein de l'Union. Il est donc de plus en plus nécessaire et opportun de réaliser une profonde réforme de la politique régionale de cohésion communautaire pour la période 2007-2013. Cette réforme passe d'abord par une clarification des finalités de la politique.

On sait que le développement socio-économique d'un territoire est fortement lié à sa capacité d'attirer des ressources mobiles: capitaux, entreprises, travail qualifié. Cette capacité dépend à son tour beaucoup de la qualité des services produits ou favorisés par l'action publique: communications, approvisionnement en ressources, sécurité, eau et électricité, formation et recherche, accessibilité des ressources naturelles et culturelles, etc. Quand la qualité de ces services sur un territoire donné est modeste, la rentabilité des investissements qu'on y réalise est faible.

On est alors de nouveau face au choix entre une politique de contexte, qui améliore l'offre de biens publics, et des transferts sur le capital et le travail qui compensent ces défauts.

Les déséquilibres causés par les politiques d'aide aux entreprises ont été observés tant sur le plan théorique que sur le plan pratique. L'Union européenne a depuis longtemps adopté une position précise sur ce point, qui a récemment été

confirmée dans les conclusions du Conseil européen de Barcelone (mars 2002), où elle réitère la nécessité de réduire ultérieurement le niveau général des aides d'Etat; l'objectif étant d'éliminer celles parmi les aides qui provoquent les plus grands effets de distorsion et de réorienter les aides vers des objectifs horizontaux d'intérêt commun.

Cependant, lorsque les aides sont des mesures compensatoires face à des échecs évidents du marché, une politique d'aide aux entreprises est souhaitable. Pensons par exemple au financement des jeunes entreprises ou des petites et moyennes entreprises, à certaines localisations territoriales, ou encore aux capitaux destinés à la recherche et à l'innovation technologique. Les aides peuvent aussi compléter des actions qui visent à améliorer le contexte général. Mais ces actions doivent être ciblées et circonscrites car, dans la plupart des cas, le recours aux aides d'Etat comporte de grands risques, surtout dans un marché intégré comme le marché européen.

Les subventions - surtout celles destinées aux moyennes et grandes entreprises - faussent la concurrence internationale dans la mesure où elles donnent lieu à des déplacements significatifs de rentes d'un pays à l'autre ou d'une région à l'autre. Les *rent shifting wars* entre les pays ont pour seule conséquence le transfert d'activités et de travailleurs vers des localisations apparemment plus avantageuses et non pas l'amélioration du bien-être global.

L'élargissement de l'Union européenne à de nouveaux Etats Membres, qui offrent des avantages de localisation à bref et à moyen terme grâce à la législation environnementale, sociale et du travail, et grâce aux niveaux des rémunérations, est susceptible d'augmenter les risques d'une concurrence destructrice dans laquelle les politiques régionales communautaires et nationales des nouveaux et des anciens Etats Membres - dans ce dernier cas, surtout des zones contiguës aux nouveaux Etats Membres - peuvent être utilisées de façon impropre pour obtenir des subventions importantes, sans aucun effet positif sur le développement européen. Dans ce scénario, l'Italie, qui se caractérise par un vaste réseau de petites et moyennes entreprises, serait obligée d'exiger des mesures compensatoires particulières, à savoir un plus grand accès aux dérogations pour les aides d'Etat à finalité régionale.

Donc, pour éviter ces utilisations impropres, la politique régionale de cohésion communautaire doit viser à augmenter la compétitivité des territoires, à en améliorer l'accessibilité et la qualité de vie, et à réduire la sous-utilisation des ressources, surtout dans les régions en retard de développement. Il faut agir sur le capital humain, sur le capital social et environnemental, sur les réseaux, sur l'efficacité des marchés et des institutions, sur les investissements dans le domaine de la connaissance et de la capacité à innover. L'ensemble de ces actions constitue une stratégie d'offre de biens publics dont l'objet est d'accélérer la croissance de la productivité et, de ce fait, attirer les investissements privés. Il s'agit non seulement des infrastructures de soutien aux activités de production (c'est-à-dire surtout, mais pas exclusivement, les systèmes de communication, qu'ils soient physiques ou issus de la société de l'information, visant à garantir l'accessibilité des régions) mais aussi des infrastructures qui valorisent la qualité et l'accueil des territoires, en offrant aux citoyens des biens et des services publics adéquats comme la

sécurité, les services en réseau, les écoles et la formation, les hôpitaux, les complexes sportifs, etc.. Il faut également donner un rôle important à la mise en valeur des ressources humaines, naturelles et culturelles déjà disponibles sur le territoire et qui en constituent la richesse, en les rendant accessibles et en améliorant la connaissance de leurs caractéristiques et de leurs potentiels. La mise en valeur des ressources humaines - par le renforcement des systèmes d'éducation, de formation et de recherche scientifique – accompagnée par des services de qualité et l'utilisation des instruments de flexibilité, d'adaptabilité et de développement de l'égalité des chances, peut concourir à la mise en œuvre de la Stratégie européenne pour l'emploi et du processus européen d'inclusion sociale.

Pour la période 2000-2006 déjà, l'Italie a orienté son programme pour les régions en retard de développement sur les objectifs de la requalification des investissements publics et de la modernisation de l'administration publique, en s'appuyant justement sur la politique régionale de cohésion communautaire.

Dans la politique régionale de cohésion communautaire pour la période 2007-2013, qui concerne aussi bien les régions en retard de développement que les autres, ces objectifs devront se refléter davantage dans les orientations stratégiques, dans les lignes directrices et dans les normes approuvées par le Conseil et par le Parlement européen: la garantie que ces objectifs seront partagés avec d'autres régions et d'autres pays donnera à chaque Région et à chaque Etat Membre la capacité et la force de sélectionner et de mettre en oeuvre des interventions certainement plus efficaces que celles qui proviennent des politiques traditionnelles de subvention. Une politique régionale de cohésion communautaire ainsi ciblée pourra favoriser la croissance de toutes les régions en retard de développement de l'Union, en particulier de celles des pays de l'élargissement, et pourra en même temps se valoir d'un plus large consensus au sein des régions les plus développées de l'Union européenne. La politique régionale de cohésion communautaire, en conjuguant les objectifs d'équité et d'efficacité, pourra ainsi jouir d'une reconnaissance constitutionnelle dans la nouvelle formulation des Traités et pourra, par là même, orienter aussi vers ses propres priorités les autres politiques communautaires, principalement la politique agricole (notamment le développement rural), celle des grands réseaux d'infrastructures et celle de la concurrence.

2. VALEUR AJOUTÉE COMMUNAUTAIRE, SUBSIDIARITÉ ET GOUVERNANCE

La politique régionale de cohésion communautaire a potentiellement la capacité d'apporter une valeur ajoutée aux politiques nationales, non seulement parce qu'elle met en pratique le principe de solidarité entre les régions de différents pays, l'une des finalités de l'Union, mais aussi parce qu'elle peut offrir trois résultats: une coordination entre différentes

stratégies nationales; une contamination et une diffusion des méthodes; un renforcement des politiques de chaque pays. Toutefois, l'Italie estime que jusqu'à présent ces résultats n'ont été obtenus que partiellement et qu'une réforme décisive de la gouvernance de la politique régionale de cohésion communautaire est aujourd'hui indispensable pour assurer une mise en œuvre réelle des principes de base de la méthode européenne. Tout d'abord: simplification des procédures; subsidiarité et proportionnalité, avec une application adéquate des articles 5, 158 et 274 du Traité de l'Union. Ensuite: évaluation et implication du secteur privé; concentration territoriale et intégration; partenariat institutionnel et socio-économique; réserve de performance. La mise en œuvre de chacun de ces principes suppose la définition d'orientations fortes et simples qui doivent être l'enjeu principal des rencontres des prochains mois.

La valeur ajoutée de la politique régionale de cohésion communautaire n'est pas un axiome; elle dépend de son orientation et de sa mise en œuvre concrète. L'adoption d'une "méthode communautaire", fondée sur des règles communes et des systèmes d'évaluation transparents, dans un cadre de consensus et de garantie réciproque, peut fournir des valeurs que les politiques nationales à elles seules ne peuvent assurer:

- *coordination entre les stratégies nationales et locales*, permettant à des territoires plus vastes de bénéficier des externalités positives des politiques régionales spécifiques et de réduire les risques de concurrence destructrice entre les territoires;
- *contamination et diffusion de pratiques* relatives à conception de projets et au développement local;
- *renforcement*, grâce au "contrat" que chaque pays établit avec l'UE, *de la crédibilité interne* de chaque gouvernement quant à la réalisation effective de politiques intégrées et au respect des règles fixées.

La valeur ajoutée de la politique de cohésion ne peut toutefois se manifester que si les avantages ne sont pas annulés par le poids et par les coûts des procédures communautaires, s'il y a une réelle complémentarité des actions communautaires par rapport aux actions nationales et, plus généralement, si le projet institutionnel de la politique est adéquat et en ligne avec les principes de proportionnalité et de subsidiarité qui sont les piliers du système communautaire. Ce n'est pas le cas actuellement. Le jugement qu'émet l'Italie sur l'application réelle de la "méthode communautaire" n'est pas positif.

Dans la réforme de la politique régionale de cohésion communautaire, il faudra donc tout d'abord opérer une véritable simplification des procédures, axée sur les points suivants:

- *réduction de la segmentation des règles et des procédures* qui régissent les fonds, coordination plus étroite de ces fonds et plus grande flexibilité dans leur

utilisation (dans ce sens, l'approche adoptée par les initiatives communautaires, qui permettent un maximum de flexibilité dans l'éligibilité des interventions, est exemplaire);

- *réduction des étapes et des documents dans le processus de programmation* programmation et leur intégration complète dans la programmation nationale et régionale;
- *mise en oeuvre réelle et vérification du principe de l'additionnalité*, pour garantir notamment la pleine complémentarité entre les politiques régionales, nationales et communautaires;
- *proportionnalité entre le contrôle et la dimension financière des interventions* et amélioration de la communication entre la Commission et les Autorités nationales et locales.

L'amélioration de la qualité des interventions découle en premier lieu de l'implication des acteurs concernés. La nécessité de renforcer le principe de subsidiarité repose sur l'acceptation du fait que la connaissance des spécificités des contextes locaux doit guider les choix stratégiques pour le développement des territoires. Ce rôle incombe donc aux Autorités régionales et locales, ainsi qu'aux partenaires économiques et sociaux compétents, qui sont les dépositaires de cette connaissance (voir point 3). Les niveaux communautaire et national ont une tâche "élevée" de coordination et d'orientation, dont le but est d'atteindre les grands objectifs communautaires et de garantir une utilisation efficace des ressources, en éliminant de l'action communautaire toute ingérence excessive dans les processus de mise en oeuvre prévus.

Il est essentiel que la Commission et les Etats Membres établissent une relation plus efficace et plus synergique, basée sur une répartition précise des rôles et des responsabilités de chacun, si l'on veut garantir une gestion financière saine et efficace du budget communautaire. Dans le contexte de la politique de cohésion économique et sociale prévue par l'art. 158 du Traité de l'Union, la fonction de la Commission, prévue par l'art. 274 de ce même Traité, consiste en une évaluation préventive de l'efficacité des programmes et de la fiabilité des systèmes de gestion, sur la base desquels la Commission prend ses décisions et dont elle peut demander aux Etats Membres de rendre compte pendant la mise en oeuvre.

En revanche, on ne peut attribuer à la Commission aucune compétence en matière d'exécution des mesures et des opérations contenues dans les interventions approuvées par la Commission – car elle appartient fonctionnellement et juridiquement aux Etats Membres –, ni même la responsabilité liée à l'exercice de cette compétence et à l'application des contrôles y afférents. Ce sont donc les Etats Membres – et selon le système interne, en cascade, les Régions et les autres organismes publics compétents – qui répondent, dans la forme et dans le fond, de la saine gestion financière des financements reçus. C'est l'application d'un système de compétences et de responsabilités qui découle directement des principes de proportionnalité et de subsidiarité établis par le Traité, et de l'objectif – établi par l'art. 158 du Traité – visant à la réduction des écarts régionaux de développement et au renforcement de la cohésion économique et sociale.

L'obtention de la valeur ajoutée de la politique régionale de cohésion communautaire suppose en outre que la réforme considère et applique effectivement les autres principes clés de la méthode européenne:

- *évaluation*, en sachant que la qualité et l'efficacité des investissements publics réalisés grâce aux fonds communautaires sont proportionnelles au renforcement, dans toutes les administrations centrales, régionales et locales, des systèmes et des structures d'évaluation dont la définition n'est encore que trop faible et négligée dans les orientations de la Commission;
- *implication du secteur privé* dans le financement et dans la gestion des interventions et, en particulier, des projets d'infrastructures. Les connaissances acquises à l'échelle européenne sur la validité du partenariat public-privé (*public private partnership*) et sur l'identification des secteurs qui se prêtent le mieux à l'utilisation de ces méthodes devront être mises à la disposition des nouveaux Etats Membres afin d'encourager la diffusion de ces pratiques;
- *concentration territoriale*, qui relève de la compétence des Autorités régionales et locales, responsables à elles seules de décider quand l'intervention est indispensable et quand elle peut contribuer le plus à augmenter la compétitivité territoriale;
- *intégration*, en abolissant le découpage sectoriel, sur base des fonds et de la compétence administrative, qui caractérise encore les interventions dans la phase actuelle: les projets visant à améliorer des contextes territoriaux spécifiques ont besoin d'actions qui impliquent un grand nombre de secteurs et de politiques différentes;
- *partenariat institutionnel*, c'est-à-dire entre des niveaux différents de gouvernement et entre des milieux différents d'un même niveau, *et partenariat social*, c'est-à-dire avec les représentations des intérêts du monde du travail, des entreprises, du troisième secteur, compte tenu de la dissémination de la connaissance parmi de nombreux acteurs et de la nécessité de leur interaction durant la phase de programmation, et surtout durant tout le processus de mise en œuvre du développement local. En particulier, il faudra garantir au partenariat social - qui invite les administrations à se moderniser et à répondre aux besoins des citoyens - des instruments et une assistance technique. Quant au partenariat institutionnel, la Commission devra prévoir des formes adéquates de coopération et d'échange de méthodes et de bonnes pratiques entre les Etats Membres et les Régions qui mettent en œuvre la politique de cohésion communautaire;
- *réserve de performance*, parce que le renforcement qualitatif et la modernisation des administrations publiques, indispensables à l'application des principes précédents, constituent l'une des principales finalités de la politique régionale de cohésion communautaire et la condition préalable de son succès, et parce qu'ils supposent le recours à des mécanismes d'incitation s'adressant aux responsables politiques et administratifs.

La mise en oeuvre d'une réforme en ligne avec ces orientations est également indispensable si l'on veut garantir une plus grande efficacité de l'intervention dans les nouveaux Etats Membres, qui permettra d'affronter et de franchir plus rapidement les obstacles administratifs et institutionnels de ces pays (voir point 11).

3. UNITÉS TERRITORIALES DE RÉFÉRENCE DE LA POLITIQUE RÉGIONALE DE COHÉSION COMMUNAUTAIRE

Conformément aux objectifs du Traité (art. 158), la politique régionale de cohésion communautaire s'adresse aux régions de l'Union et non à ses Etats Membres.

Afin d'évaluer l'unité territoriale de référence des politiques régionales, il faut faire la distinction entre la grille utilisée pour déterminer les zones destinataires d'interventions et celle qui, au contraire, détermine les sujets institutionnels qui décident et gèrent ces mêmes politiques.

Les grands découpages administratifs - comme les Etats ou les agrégats de régions - ne sont en général pas à même de déterminer quelles sont les zones bénéficiaires des aides ni quelles interventions sont à entreprendre. Les spécificités économiques et productives, l'existence d'opportunités de développement ou de ressources inutilisées se manifestent en effet à un niveau territorial plus restreint. On voit alors toute l'importance des découpages géographiques effectués selon le critère de l'organisation des relations économiques et sociales du territoire, des grilles territoriales établies en fonction des barrières à la mobilité extérieure (d'origine géographique, infrastructurelle, mais aussi historique ou sociale), des agrégations institutionnelles entre des municipalités ou des réalités administratives différentes.

Il est donc évident que si la politique régionale de cohésion communautaire veut poursuivre son objectif général qui vise à accroître la compétitivité des territoires de l'Union en réduisant la sous-utilisation des ressources, elle doit s'adresser, non pas aux pays dans leur ensemble, mais à leurs articulations territoriales.

Dans la pratique, l'extrême difformité des découpages administratifs auxquels les différents Etats Membres de l'Union ont recours, la difficulté de construire des agrégations de municipalités qui soient significatives et reconnues sur le plan institutionnel ainsi que le caractère arbitraire des zonages automatiques suggèrent d'adopter le niveau NUTS-2 (ou régional) comme cadre de référence pour identifier aussi bien les régions en retard de développement que des organismes administratifs responsables de la programmation des interventions dans les autres régions (voir point 9).

4. LES RÉGIONS EN RETARD DE DÉVELOPPEMENT: LA PART DES RESSOURCES DESTINÉES AUX ACTIONS STRUCTURELLES

Les régions en retard de développement représentent l'objectif principal de la politique régionale de cohésion communautaire et doivent recevoir plus de ressources que par le passé, même si la dotation financière globale devait ne pas dépasser le seuil actuel de 0,45% du PIB communautaire. Sur l'ensemble des ressources prévues pour les actions structurelles, la part réservée à ces régions doit augmenter d'au moins cinq points de pourcentage.

La priorité accordée aux régions en retard de développement - reconnue à l'unanimité comme le pilier de la politique régionale de cohésion communautaire post-2006 - doit se refléter dans les décisions sur la répartition des ressources financières entre les régions en retard de développement et les autres. Aujourd'hui, dans la programmation 2000-2006, environ 64 pour cent des ressources pour les actions structurelles (fonds structurels et fond de cohésion) est destiné aux interventions dans les régions en retard de développement (Objectif 1 et soutien transitoire) de l'UE-15. Après l'élargissement de 15 à 25 pays, le choix - apparemment "neutre" - de confirmer la quantité des ressources qui est actuellement destinée aux régions en retard aurait des conséquences fondamentalement injustes envers les régions en retard de développement de l'UE-15.

Presque toutes les régions des nouveaux Etats Membres seront en effet éligibles à l'Objectif 1. Ce qui signifie que, par rapport à la situation actuelle de l'UE-15, dans l'UE élargie à 25 pays, il faudra renforcer la priorité des interventions en faveur des régions en retard de développement (Objectif 1 et soutien transitoire) et, par conséquent, sur l'ensemble des ressources prévues pour les actions structurelles, il faudra augmenter la part à destiner à ces régions. Dans le cas contraire, si la répartition actuelle des ressources devait se confirmer, ce seraient les régions les plus pauvres de l'actuelle UE-15 qui devraient supporter tout le poids de l'ajustement causé par l'élargissement de l'Union, tandis que les régions les plus riches pourraient même se trouver dans une situation meilleure que celle avant l'élargissement.

Une augmentation d'au moins cinq points de la part des ressources actuellement destinées aux régions en retard de développement (Objectif 1 et soutien transitoire) sur l'ensemble des ressources prévues pour les actions structurelles, est donc la méthode à suivre si l'on veut répartir les ressources de façon plus efficace et plus juste entre les régions en retard de développement et les autres, et réaliser l'ajustement nécessaire dans le cadre de l'élargissement de l'UE.

5. LES RÉGIONS EN RETARD DE DÉVELOPPEMENT: ÉLIGIBILITÉ À L'OBJECTIF 1

La nécessité d'éviter des solutions arbitraires suggérerait de maintenir inchangé le critère actuel d'éligibilité à l'Objectif 1, dont le seuil est actuellement fixé à 75 pour cent du PIB moyen communautaire

par habitant exprimé en parités de pouvoir d'achat (PPA). Toutefois, l'Italie observe qu'il existe des problèmes d'une gravité croissante quant à la significativité et à la robustesse du calcul des PPA et qu'il est nécessaire de les résoudre; elle partage en outre la volonté croissante qui s'est manifestée – y compris dans les instances communautaires et au Conseil européen de Laeken – contre une approche d'évaluation unidimensionnelle et pour l'utilisation du taux d'emploi et du PIB par habitant.

Selon le critère actuel d'éligibilité à l'Objectif 1, le PIB par habitant régional mesuré en parités de pouvoir d'achat (PPA) pour les trois dernières années disponibles doit être inférieur à 75 pour cent de la moyenne communautaire.

Afin d'éviter des solutions arbitraires, il conviendrait de maintenir le seuil actuel d'éligibilité pour les régions en retard de développement. De plus, l'adoption d'un régime transitoire renforcé (voir point 8) est la meilleure réponse à "l'effet statistique" par lequel, étant donné le seuil fixé, plusieurs régions de l'UE-15 seront jugées non éligibles à l'Objectif 1 car l'élargissement provoquera une baisse de la moyenne communautaire du PIB par habitant.

Néanmoins il reste encore deux sérieuses limites au critère actuel d'éligibilité, qui devront faire l'objet d'une évaluation attentive préalable à l'engagement des négociations: d'une part, les carences de l'approche unidimensionnelle - basée sur le PIB par habitant - dans l'évaluation des niveaux de développement des régions et dans l'allocation des ressources communautaires, et d'autre part, l'existence de problèmes croissants quant à la significativité et à la robustesse du calcul des PPA.

Premièrement, la *reductio ad unum* des données relatives à chaque région, en utilisant un indicateur unique - le PIB par habitant - pour mesurer les conditions de retard structurel, est un procédé qui a été fortement déconseillé par l'Union dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, laquelle recommande au contraire de considérer un "panier de données" dans l'analyse du phénomène de la cohésion sociale et dans la définition des politiques.

En particulier, dans la liste définitive des sept indicateurs retenus pour évaluer la cohésion sociale, approuvée par le Conseil européen de Laeken (décembre 2001), l'un d'entre eux fait explicitement référence à la cohésion régionale: le coefficient de variation des taux de chômage par région (niveau NUTS 2) pour chaque pays. En effet, le Conseil n'a pas approuvé l'indicateur du PIB régional par habitant en PPA, tel que l'avait suggéré la Commission. Récemment, la Communication de la Commission du 16 octobre 2002 sur les indicateurs structurels a accueilli les indications des Etats Membres dans les deux Comités du Conseil pour l'Emploi et a modifié l'indicateur de la cohésion régionale en utilisant un indice de dispersion des taux d'emploi régionaux (coefficient de variation des taux d'emploi par région NUTS 2).

Le taux d'emploi satisfait effectivement certaines conditions qui sont essentielles en vue des finalités de répartition financière. En effet, a) l'indicateur

permet une interprétation non ambiguë qui est acceptée par tous les pays; b) la robustesse de l'indicateur est garantie par le fait qu'il est beaucoup plus proche que le PIB des données originales; c) l'indicateur est disponible en temps utile et, à la différence du PIB régional, il n'est en général pas sujet à des révisions, qui sont parfois très importantes.

Deuxièmement, l'utilisation du PIB par habitant mesuré en parités de pouvoir d'achat présente des problèmes graves et croissants quant à la significativité et à la robustesse statistique. Vu le poids que la correction par les PPA représente dans l'allocation des ressources communautaires, il est indispensable de s'interroger sur les avantages et sur les limites de son utilisation.

Dans un système international de taux de change flottants, les comparaisons entre les niveaux de développement de différentes régions mesurés en termes de PPA présentent des avantages par rapport aux évaluations basées sur la conversion qui utilise les taux de change courants. Les PPA permettent en effet de comparer les agrégats de comptabilité nationale de différents pays, en tenant compte des différences du niveau moyen des prix et en évitant les distorsions provoquées par des fluctuations dans les taux de change dues à des facteurs qui ne sont pas forcément déterminés par des variations de prix relatifs. Toutefois, il existe d'importantes limites à leur utilisation dans le contexte européen actuel, comme par exemple:

- L'aggravation des problèmes relatifs à la comparabilité et à la représentativité du panier commun de biens et de services, pris comme référence dans le calcul des PPA, du fait de l'extension aux nouveaux Etats Membres des relevés des prix. La question méthodologique la plus délicate dans le calcul des PPA consiste à tempérer le besoin de définir des produits représentatifs de la structure des consommations pour chaque pays avec celui de définir un panier de biens et de services qui soit commun à ceux de tous les pays objets de la comparaison. Si l'on élargit la comparaison à plusieurs pays ayant des degrés de développement différents, la représentativité du panier se réduit. L'organisation actuelle des enquêtes par agrégats de pays accroît les problèmes de la comparabilité car elle pose la grave question de l'impact que toute modification de la composition des agrégats pourrait avoir sur les estimations PPA - et donc sur l'allocation des ressources qui en découle.
- Eurostat a reconnu (septembre 2002)¹ que l'introduction du nouveau schéma SEC 1995 (variable dans le temps selon les pays) et l'extension graduelle des relevés des prix à de nouveaux pays ont sérieusement entaché non seulement la comparabilité des données dans le temps mais aussi la comparaison des zones sur une même année.
- Même en tenant compte des diversités de leurs finalités et de leur construction, la dimension de divergence entre l'évolution des indicateurs de

¹ Voir le site Eurostat: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>. Cfr. Silke Stapel (2002), "Purchasing power parities and related economic indicators for EU, EFTA and candidate countries. Preliminary results for 2000", Statistics in Focus, theme 2 - 32/2002, Eurostat, p. 2. "The years before 2000 include a multitude of minor or major breaks in the time series, which negatively affected the comparability over time or even between countries within one given year".

PPA et l'évolution de l'indice harmonisé des prix à la consommation (IHPC) élaboré par les Etats Membres est, aux yeux de plusieurs pays, très ample et irraisonnable à l'échelle des agrégats, et absolument excessive pour des composantes spécifiques des consommations. Ce point requiert des analyses et des éclaircissements de la part d'Eurostat.

- Le tableau méthodologique relatif aux relevés des prix dans chaque pays et par agrégat de pays est peu homogène. La construction des PPA ne jouit pas encore d'un cadre précis, établi par un Règlement communautaire. La transparence et la possibilité qu'ont les Etats Membres de contrôler les données publiées par la Commission - par la diffusion des niveaux des prix dans les différents pays pour certaines rubriques élémentaires - sont limitées.

Les limites de l'utilisation des PPA ont été récemment analysées par l'OCDE et par Eurostat. L'OCDE conclut²: *“When countries are clustered around a very narrow range of outcomes, it may be misleading to use the per capita volume index based on PPPs to establish a strict order of ranking. Relatively minor differences in the measured per capita GDP can result in a different country order that may not be statistically or economically significant”*. De même, Eurostat observe³: *“Per capita GDP volume indices are not intended to rank countries strictly. In fact, they only provide an indication of the comparative order of magnitude of the per capita GDP volumes in one country in relation to others.”*

Il semble donc évident que l'on ne pourra recourir aux PPA sans une analyse profonde et adéquate de ces limites et sans une évaluation des différentes solutions possibles, à savoir: a) utiliser le PIB par habitant aux prix de marché sans corrections, au moins pour les pays dans lesquels l'utilisation d'une monnaie unique favorise l'uniformité des prix des biens et des services échangés et rend pratiquement inutile tout recours à la correction; b) ajourner les PPA pour une année de référence en utilisant les taux relatifs d'inflation d'un panier harmonisé (ex.: IHPC, indices nettement plus vérifiables) selon la méthodologie adoptée par l'OCDE; c) construction d'une nouvelle méthodologie de calcul des PPA capable d'intégrer les informations spatiales et temporelles.

² Voir le site OCDE Statistics Directorate. Cfr. Schreyer P. et F. Koechlin (2002), “Purchasing power parities 1999 benchmark results”, p. 7. Le document est disponible sur le site www.oecd.org/pdf/M00025000/M00025222.pdf.

³ Cfr. note 1.

6. LES RÉGIONS EN RETARD DE DÉVELOPPEMENT: ALLOCATION DES RESSOURCES PAR HABITANT AUX RÉGIONS OBJECTIF 1

Les régions éligibles à l'Objectif 1 doivent se voir garantir un volume approprié de ressources par habitant, proportionnel aux différentiels de prospérité et de difficultés structurelles, où l'on donnera au taux d'emploi son juste poids (comme proxy simple et vérifiable du degré d'utilisation des ressources).

La méthode appliquée par la Commission dans la répartition des ressources pour l'Objectif 1 dans le cycle de programmation 2000-2006 présente de nombreuses lacunes graves. En particulier:

- le poids attribué au degré d'utilisation de la ressource travail (exprimé par le taux de chômage) est dérisoire (avec un effet de 0,5 pour cent seulement sur le total des ressources de l'Objectif 1);
- la place donnée à la "prospérité nationale" (exprimée par le produit national brut par habitant) engendre des disparités de traitement très fortes entre des régions et des pays ayant des niveaux de développement semblables, du seul fait qu'ils sont séparés par des seuils arbitraires prédéterminés.

Dans la détermination des ressources par habitant destinées aux régions éligibles à l'Objectif 1 pour la période 2007-2013, il faudra absolument adopter une procédure qui:

- a) donne une large place à l'utilisation de la ressource travail, exprimée par le taux d'emploi ou le taux d'activité;
- b) soit linéaire et uniforme, et prévoie un critère transparent de proportionnalité par rapport à la valeur de l'indice composite qui aura été construit.

7. LE PROBLÈME DE L'INSULARITÉ DANS LES RÉGIONS EN RETARD DE DÉVELOPPEMENT

Le projet de la future politique régionale de cohésion communautaire devra affronter le thème de l'insularité, en accordant une attention toute particulière aux interventions en faveur des régions insulaires en retard de développement.

Le projet de la future politique régionale de cohésion communautaire devra affronter le thème de l'insularité dans les régions en retard de développement. En effet, il existe un problème important dans les régions de l'Union européenne au sein desquelles, à une situation de retard global, s'ajoute le malaise économique et social dérivant des graves handicaps géographiques et naturels liés à l'insularité. Ces régions, comme le Traité l'a déjà reconnu (art. 154, art. 158, Déclaration annexe n° 30), présentent un grand nombre de facteurs de désavantage structurel d'accessibilité aux réseaux dans le domaine des transports, de l'électricité, de l'eau, des télécommunications, qui compliquent et retardent la gestion efficace et efficiente des services qui les concernent. Pour réduire graduellement le poids de ces handicaps

et rétablir l'égalité des conditions de départ entre les régions, il faudra garantir des actions susceptibles d'accroître davantage l'offre de biens publics dans le but d'améliorer les conditions des contextes par des interventions d'infrastructure matérielle et immatérielle, comme indiqué au point 1 du présent Mémoire.

Pour répondre à ce problème:

- a) on pourra, en ce qui concerne l'Objectif 1, tenir compte de l'insularité tant dans la détermination des ressources par habitant que dans le mode de pondération PIB/taux d'emploi visé au point 5;
- b) il faudra, en ce qui concerne la sortie de l'Objectif 1, renforcer le soutien transitoire (*phasing-out*).

8. LE PROBLÈME DE L'EFFET STATISTIQUE

Les régions qui sortent de l'Objectif 1 doivent bénéficier d'un soutien transitoire (*phasing-out*) adéquat, qui doit être majeur si la sortie est due à l'effet statistique.

Le soutien transitoire (*phasing-out*) aux régions qui ne sont plus éligibles aux aides communautaires est une mesure reconnue par le règlement général actuel relatif aux Fonds structurels. Les conclusions du Conseil européen de Berlin considèrent le soutien transitoire comme une "contrepartie nécessaire pour une plus grande concentration des Fonds structurels, afin de ne pas compromettre les résultats garantis par les aides structurelles dans les régions ex-Objectif 1".

Ces raisons seront d'autant plus valables dans la phase post-2006, étant donnée la plus grande concentration des ressources dans les régions en retard de développement qui devront constituer la priorité des interventions structurelles (voir point 4). De surcroît, un certain nombre de régions de l'actuelle UE-15 pourraient perdre l'éligibilité aux aides communautaires, suite à la réduction du niveau de PIB moyen par habitant dû à l'élargissement de l'Union européenne ("effet statistique"). On confirme donc la proposition, déjà partagée à Berlin, d'une "contrepartie nécessaire" surtout pour les régions qui pourraient pâtir de ces conséquences.

L'intensité des aides sera décidée en fonction du niveau du revenu régional par habitant et du taux d'emploi régional; il faudra en prévoir l'augmentation dans le cas d'un "effet statistique" et tenir compte de l'importance des écarts de développement au sein d'une même région.

9. POLITIQUE DE COHÉSION EN DEHORS DE RÉGIONS EN RETARD DE DÉVELOPPEMENT: RÔLE CENTRAL DES RÉGIONS ET MENU DES PRIORITÉS

La politique régionale de cohésion communautaire est également nécessaire en dehors des régions en retard de développement. Il faut confier aux Régions, dans un cadre de référence national, la responsabilité de choisir et de viser les priorités les plus significatives

pour leurs propres contextes territoriaux, dans un menu de priorités (thématiques et territoriales) pour la compétitivité régionale établi par la Commission européenne. On évitera ainsi qu'une segmentation des fonds ou une prédétermination des zones d'intervention n'empêche l'action stratégique unitaire des Régions. Des règles générales, fixées au niveau communautaire et national, garantiront: une concentration adéquate des ressources et des interventions; la qualité des interventions; l'allocation de ressources adéquates aux priorités.

Le niveau moyennement élevé de bien-être atteint par les régions de l'UE qui ne sont pas en retard de développement n'exclut en rien la nécessité de leur allouer les aides communautaires, en les destinant à des thèmes et à des territoires susceptibles d'accroître leur compétitivité.

Pour que cette intervention soit efficace, il faudra éviter la fragmentation pré-existante des ressources pour les initiatives et les objectifs mono-fonds et mono-sectoriels, et la prédétermination, par l'UE, de limitations géographiques des "zones d'intervention".

On partage la proposition de la Commission européenne qui prévoit d'articuler l'intervention en dehors de régions en retard de développement sur la base d'un menu de priorités pour la compétitivité régionale. Ce menu comprendra, d'une part, des "objectifs horizontaux" (valorisation du capital humain, développement de la nouvelle économie et de la société de la connaissance, insertion sociale et égalité des chances) et, d'autre part, des "objectifs territoriaux" (valorisation de zones urbaines et rurales, soutien de zones ayant des handicaps géographiques ou naturels - en particulier zones insulaires et de montagne, coopération). Cette proposition pourra être rendue plus efficace par une évolution appropriée de la politique agricole commune en ligne avec les objectifs de cohésion.

Pour assurer la cohérence de la politique régionale de cohésion communautaire, il incombe à la Commission européenne de proposer le menu définitif des priorités d'intervention. Une fois approuvé par les Etats Membres, ce menu pourra être utilisé par les Régions qui, grâce à leur connaissance des spécificités locales, sont à même de choisir les priorités sur lesquelles investir les ressources disponibles, d'en évaluer le poids relatif au sein de leur propre programmation et de définir les zones d'intervention. Pour chaque priorité du menu, on pourra évaluer la prévision d'un pourcentage minimum de ressources à octroyer à un Etat Membre.

La cohérence et l'intégration des interventions régionales seront garanties par la définition, dans un cadre de référence national, de principes généraux et de mécanismes d'incitation et de primes, aptes à en garantir la qualité, l'efficacité et l'efficacité. Les problèmes des écarts de développement sont diffus et ne peuvent être limités systématiquement à des territoires administratifs ou, en tout cas, préétablis: l'ensemble du territoire des régions devra donc être potentiellement éligible aux aides communautaires. La concentration territoriale des interventions, nécessaire pour assurer l'efficacité et la visibilité des résultats, pourra être garantie

par des normes générales fixées au niveau communautaire et national. De telles règles permettront également d'assurer la conformité des interventions aux principes de la "méthode européenne" rappelés au point 2.

En ce qui concerne la répartition des ressources entre les Etats Membres et entre les Régions, il faudra tenir compte non seulement de la population de référence, mais aussi du degré de développement socio-économique, de la présence de facteurs d'opportunité et de criticité relatifs aux priorités de l'intervention, et du montant des aides dont les Régions disposaient durant la phase précédente (ce qui permettra également de déterminer la durée adéquate des interventions).

10. COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE, TRANSNATIONALE ET INTERRÉGIONALE

Les activités de coopération doivent être renforcées, en les intégrant dans le *mainstream* des actions structurelles, tant dans les régions en retard de développement que dans les autres régions, et en les intensifiant même au-delà de l'Union élargie. Sur la base de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre de ces initiatives, il convient de mieux distinguer les objectifs de la coopération transfrontalière, de la coopération transnationale et de la coopération interrégionale. Les activités de coopération doivent concourir à l'équilibre stratégique et territorial de l'Union, notamment en valorisant la position centrale de la région méditerranéenne et les relations avec les Balkans.

Le développement des régions européennes tend à subir de plus en plus l'influence des dynamiques extérieures: la confrontation avec les régions limitrophes et avec le contexte international n'est plus simplement l'occasion d'un échange des expériences et des bonnes pratiques mais elle constitue un élément-clé pour le succès des politiques régionales de développement et de cohésion et est donc une composante essentielle des interventions de *mainstream*.

Par conséquent, le thème de la coopération devra assumer une nouvelle centralité aussi bien dans les régions en retard de développement que parmi les priorités du menu concernant les autres régions (point 9).

Pour répondre à cet objectif, les deux lignes d'action qui devront être approfondies au cours des prochains mois sont les suivantes:

- *Intégration des actions de soutien à la coopération dans la programmation ordinaire des Fonds structurels.* L'insertion de ces actions dans le *mainstream*, en prévoyant des activités de coopération dans les axes et dans les mesures de la programmation régionale, augmenterait assurément la valeur ajoutée de cette programmation, et en deviendrait la composante clé dans un grand nombre de régions les plus développées. De cette façon, il serait possible de réaliser concrètement les projets de coopération. La réalisation effective d'actions de coopération et l'adoption d'une méthode de collaboration entre des Régions d'un même pays pourraient être favorisées, tant dans les régions en retard de développement que dans les autres, par le recours à des mécanismes d'incitation, des primes et une réserve de fonds.

- *Renforcement de la coopération*, aussi bien à l'intérieur de l'Union élargie qu'avec les zones à l'extérieur, parce que d'une part elle joue un rôle décisif en tant que facteur de développement et de stabilité et, d'autre part, elle permet d'éviter l'éventuelle pénalisation des régions périphériques européennes.

La Commission européenne a jusqu'à présent soutenu la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, mais des incohérences et des difficultés sont apparues. Il faudrait différencier ces types de coopération:

- *La coopération transfrontalière*, après plus de dix ans d'expérimentation, pourrait devenir une modalité ordinaire pour la mise en œuvre de la politique du développement local, importante aussi bien pour les régions frontalières à l'intérieur de l'UE que pour celles à l'extérieur, y compris les régions maritimes. Sa présence au sein des programmes de *mainstream* serait donc particulièrement souhaitable et devrait être soutenue par l'introduction d'instruments juridiques efficaces.
- *La coopération transnationale* pourrait viser, de manière plus adéquate, le développement intégré de zones vastes. Pour ce faire, le choix de focus thématiques spécifiques pourrait garantir l'agrégation de partenariats et de territoires significatifs, en utilisant des instruments capables de soutenir davantage le développement et la gouvernance de ces zones. De cette manière, on favoriserait la perméabilité des bonnes pratiques entre les régions des Etats Membres et l'utilisation de l'instrument de la coopération pour l'intégration de politiques de *mainstream* entre les régions.
- *La coopération interrégionale* pourrait viser la construction de réseaux immatériels à géométrie variable, qui canaliserait les besoins régionaux vers de grands thèmes d'intérêt communautaire. Le développement de ces réseaux devrait par ailleurs être différencié en fonction de la zone de coopération: au sein de l'UE ou dans les grands espaces de la coopération extérieure à l'Est et au Sud de l'Europe. La réalisation de réseaux immatériels doit favoriser la circulation de méthodes et de bonnes pratiques afin d'améliorer la capacité administrative des partenaires de la coopération (en s'inspirant aussi, avec discernement, de l'expérience du programme PHARE). A l'avenir, cette approche pourrait s'appliquer même au sein de l'Union élargie.

Bien que la coopération en réseau soit devenue une activité habituelle pour les administrations régionales et locales, il n'est pas à exclure que dans certains cas, ce soit la Commission européenne qui doive directement promouvoir cette activité par le biais d'initiatives communautaires. On pourra évaluer par exemple l'opportunité d'expérimenter des solutions dans le domaine social, capables d'accompagner, de manière innovante, la stratégie européenne pour l'emploi. On pourra aussi évaluer l'opportunité d'accompagner la réalisation des Réseaux européens de transport (TEN) par des activités et des projets dont le but serait d'obtenir des conditions contextuelles permettant de transformer les couloirs d'infrastructures en couloirs de développement.

Dans tous les cas, la future politique régionale de cohésion communautaire devra agir afin que les différentes activités de coopération participent activement au rééquilibrage stratégique et territorial de l'Union en synergie avec les instruments financiers pour la coopération extérieure (MEDA, PHARE, CARDS, TACIS). En particulier la future politique devra:

- mettre en exergue la centralité de la région méditerranéenne – notamment dans la perspective de l'entrée en fonction de la zone de libre échange - et des Balkans;
- reconnaître la prédominance des grandes infrastructures, qui peuvent contribuer à réduire les écarts en Europe, en favorisant la reprise des Réseaux européens de transport et la construction rapide des axes routiers et surtout ferroviaires qui relie l'Italie aux pays de l'EU-27 et aux Balkans, en particulier les Couloirs 5 et 8.

Dans ce but, il faut que l'insertion des initiatives de coopération dans les objectifs de *mainstream* soit accompagnée d'une coordination efficace entre les politiques communautaires pour la Cohésion et les politiques relatives aux Relations extérieures.

11. MODERNISATION DES INSTITUTIONS PUBLIQUES ET ABSORPTION DES FONDS

La politique régionale de cohésion communautaire doit renforcer ultérieurement les actions en faveur des processus de modernisation des institutions publiques. La réalisation de cet objectif est très important pour les nouveaux Etats Membres, qui doivent notamment renforcer leurs propres institutions décentralisées et construire un partenariat institutionnel moderne entre ces institutions et l'Etat central. Dans la phase de transition que ces pays traversent, l'action de modernisation garantira à chaque Etat Membre la capacité d'absorber un volume annuel d'aides structurelles fixé actuellement à 4 pour cent du PIB national, un plafond qui peut donc être maintenu.

La future politique régionale de cohésion communautaire devra renforcer ultérieurement le soutien pour la modernisation des institutions publiques. L'accroissement de la capacité administrative dans les régions en retard de développement est une dimension de la valeur ajoutée de la politique de cohésion (voir point 2), dont l'importance est fondamentale. Quand le développement visé par cette politique aura été atteint (et lorsque l'éligibilité aux aides communautaires n'aura donc plus de raison d'être), l'héritage à long terme de l'utilisation des Fonds structurels résidera justement dans la consolidation d'une capacité administrative à produire et orienter les biens publics locaux, un ingrédient nécessaire du "capital social" des régions en développement.

L'Italie a commencé à expérimenter cette approche avec les fonds de la période 2000-2006. Le processus lancé s'est avéré efficace pour promouvoir l'amélioration des capacités administratives et techniques centrales et régionales, pour favoriser une mise en œuvre pragmatique des processus de décentralisation, pour promouvoir la libéralisation et la réorganisation des marchés des services locaux, et pour accroître les stimulations en faveur de l'innovation dans les administrations régionales et locales. Le processus de modernisation administrative devra faire l'objet d'un nouveau soutien dans la prochaine phase de programmation 2007-2013, grâce à la réforme de la gouvernance évoquée au point 2.

L'action de modernisation revêt une importance capitale dans les nouveaux Etats Membres, où se concentre le principal défi du nouveau cycle de programmation. Ce n'est qu'à travers une forte croissance de la capacité administrative régionale que l'on pourra maintenir le degré élevé de la qualité des dépenses effectuées grâce aux actions structurelles. Les nouveaux Etats Membres pourront ainsi viser à améliorer leurs conditions contextuelles. Ils pourront aussi réduire le risque – propre à toute politique de développement et parfois lié à l'utilisation du Fond de cohésion - de réaliser, d'une part, de grands travaux centralisés qui ne s'intègrent pas dans le développement des territoires, et d'autre part, des micro-investissements diffus à caractère compensatoire qui sont généralement inefficaces.

La modernisation des administrations publiques, et le renforcement de la transparence et des critères d'évaluation des décisions publiques, sont aussi les conditions nécessaires pour réduire les comportements anti-compétitifs et pour éloigner les interférences criminelles susceptibles d'accompagner la mise en oeuvre des investissements publics et le développement.

Conformément à l'objectif de croissance progressive de la capacité administrative dans les nouveaux Etats Membres, on pourra confirmer la norme actuelle qui fixe à 4 pour cent du PIB national la limite du volume annuel des aides structurelles qu'un Etat Membre peut prétendre. Bien qu'il est nécessaire de permettre aux nouveaux Etats Membres de disposer d'une quantité importante de ressources, à utiliser principalement pour les nombreuses urgences que l'on observe dans ces pays, il ne faut pas sous-estimer le fait que l'on voit apparaître dès à présent, en phase de pré-adhésion, des difficultés quant à la capacité d'absorption des fonds disponibles. Ces difficultés seront amplifiées après l'adhésion (déjà dans la phase actuelle de programmation), quand les nouveaux Etats Membres devront gérer un volume de ressources nettement supérieur et devront de surcroît assurer le co-financement des interventions et respecter le principe de l'additionnalité. L'accélération de la modernisation administrative permettra que l'on aborde cette question sans modifier le seuil d'utilisation actuel.

Si ringrazia la Biblioteca Civica Raccolta Stampe "Achille Bertarelli", Milano, per l'autorizzazione a riprodurre l'incisione di Filippo Conti raffigurante gli Stati europei nel 1788.

Il Secondo Memorandum Italiano è disponibile on line su
The Second Italian Memorandum is available on line at
Le Deuxième Mémorandum Italien est disponible en ligne via

www.dps.tesoro.it

