

PRIME OSSERVAZIONI TECNICHE DELL'ITALIA SUL DOCUMENTO ORIENTAMENTI STRATEGICI

Osservazioni generali

Il documento, mirando a rendere più concreto e visibile il ruolo della politica di coesione e a renderne più esplicito il contributo nelle priorità di Lisbona, rappresenta un buon punto di partenza per sviluppare quell'approccio strategico alla coesione che l'Italia sostiene fortemente. Questo approccio, infatti, costituisce una condizione necessaria per valorizzare lo specifico valore aggiunto della politica di coesione nell'ambito delle grandi priorità dell'Unione.

Peraltro, solo se questo approccio sarà preservato nei Regolamenti le linee guida potranno avere efficacia. In effetti, nella versione originaria della proposta di Regolamenti, alcune previsioni, come il Rapporto annuale, apparivano puri adempimenti burocratici. Ciò ha giustamente sollevato diffuse obiezioni che, tuttavia, se non si prevedono adeguati strumenti, rischiano di tradursi in un danno alla visibilità politica della politica di coesione. L'Italia ha presentato a tale riguardo ipotesi di soluzione, concordate con l'Austria, volte ad assicurare modalità di confronto dedicate che, secondo formati non burocratici, coinvolgano molteplici Stati membri.

In merito al contenuto del documento, l'esplicito richiamo alla necessità di calibrare strategie e strumenti in funzione delle singole specificità regionali, è condivisibile e da rafforzare ancora, in modo coerente con l'esigenza di combinare l'approccio strategico e l'integrazione della politica di coesione nella strategia di Lisbona, con la dovuta considerazione della dimensione territoriale.

Il richiamo alla dovuta coerenza delle politiche nazionali risulta di particolare importanza. Tenuto conto del fatto che il rischio di una funzione sostitutiva della politica di coesione è di pari, se non maggiore, rilevanza di quello di un conflitto fra obiettivi e strumenti, nel testo finale sarà opportuna una più esplicita indicazione in merito alla tutela del principio di addizionalità. Al momento, tale principio è interpretato in una chiave tematica/territoriale e come effetto delle regole di cofinanziamento, ma manca qualsiasi riferimento alla natura non sostitutiva degli interventi cofinanziati.

Sempre dal punto di vista dell'impostazione generale, è anche condivisibile l'enfasi posta alle tematiche della governance e, in particolare, all'attenzione alla qualità del partenariato, ma,

soprattutto, al richiamo alla capacità istituzionale, come componente essenziale della strategia di intervento, da non circoscrivere alle sole attività di formazione.

Allo stesso modo appare appropriato il particolare rilievo attribuito alla concentrazione tematica nell'obiettivo competitività e occupazione, in funzione della stringente necessità di assicurare l'uso ottimale di risorse limitate.

In generale va rilevato che il documento, per molti ambiti di rilievo, ha un ampio respiro strategico e di proposta (es. Ricerca e Innovazione – dove peraltro risultano accolte alcune preliminari osservazioni volte a valorizzare le potenzialità di intervento dal lato dell'offerta) e segnala correttamente alcune questioni di rilievo per lo sviluppo (es. Access to finance). Tuttavia, tale capacità di proposta non è ugualmente sviluppata in tutti gli ambiti, e ciò, in alcuni casi, non consente una univoca interpretazione delle indicazioni enunciate.

Inoltre, anche se il documento rinvia esplicitamente ai Regolamenti, la sua struttura espositiva non sempre consente di comprendere appieno le indicazioni specifiche per i due diversi obiettivi.

Osservazioni specifiche

Per talune priorità (es. Infrastrutture) potrebbe sussistere il rischio di una sovraesposizione dei Fondi Strutturali nel contribuire alle priorità dell'Unione (TEN), ancorché mitigato dall'esplicito rilievo attribuito, al punto 51, al miglioramento delle connessioni alle TEN e allo sviluppo delle reti secondarie

Nell'ambito dei principi orizzontali appare mancante un riferimento al principio di pari opportunità che ha invece caratterizzato positivamente l'attuale programmazione.

Nel merito dei singoli punti, si osserva quanto segue:

Cap III - Parte "Convergence"

Andrebbe aggiunto un punto specifico che esplicita le priorità con riferimento alle specificità territoriali, in particolare con riferimento alle aree urbane e alle aree rurali, per meglio esplicitare la coerenza tra concentrazione tematica dell'azione della politica di coesione e contesti territoriali, così come si fa, almeno in parte, nella descrizione dell'obiettivo di competitività e occupazione.

Cap III - parte “Regional competitiveness and employment”

Punto 25. Le aree in cui lo sviluppo economico è guidato dalle PMI caratterizzano una parte rilevante del territorio dell’UE, non solo quelle a bassa densità di popolazione. Ogni riferimento, quindi, che associa la prevalenza delle PMI a questioni di densità demografica va evitato.

Cap III – parte “Governance”

Punto 33. Nel paragrafo si fa correttamente riferimento al tema della costruzione della capacità dell’amministrazione (capacity building). Tra le funzioni citate andrebbe però inserito un esplicito riferimento alla capacità di valutazione, in ragione del suo ruolo centrale nel garantire centralità al tema della trasparenza dell’azione pubblica e dell’efficacia degli interventi.

Cap III - Priorità I-parte “Infrastrutture di trasporto”

Punti 45-46-47 Il testo è ambiguo e andrebbe meglio esplicitato. Non è chiaro il senso del riferimento esplicito e ripetuto alla diversità del ritorno economico e sociale degli investimenti in infrastrutture di trasporto nel caso di regioni in ritardo di sviluppo o sviluppate e alla concomitante distinzione tra investimenti nelle infrastrutture di interesse nazionale e internazionale e investimenti a piccola scala. Si sostiene che tale rendimento andrà considerato nella selezione degli investimenti da realizzare, ma in che senso e verso quale obiettivo strategico?

Cap III - Priorità I - parte II – Improve the environmental contribution to growth and jobs

Punti 55 – 59. Andrebbe esplicitata l’esigenza di coordinamento con la programmazione per lo sviluppo rurale.

In merito al contributo della qualità ambientale agli obiettivi di crescita e occupazione appare opportuno dare risalto al fatto che l’azione ambientale deve intendersi inclusiva della valorizzazione delle risorse culturali e del paesaggio.

Cap III - Priorità II - parte VII - Promuovere la società dell’informazione per tutti

Punto 91. Il riferimento specifico alle aree remote e sparsamente popolate andrebbe eliminato, in quanto lo sviluppo dei servizi della società dell’informazione può offrire soluzioni economicamente vantaggiose in qualunque contesto territoriale, anche quello rappresentato da aree urbane congestionate. Il riferimento corretto sarebbe, piuttosto quello alla utilità dello sviluppo di contenuti e servizi offerti mediante le ICT, specialmente in contesti territoriali difficili, come le aree rurali

remote e quelle urbane congestionate, per offrire servizi di qualità, specialmente nel contesto di un'organizzazione a rete delle infrastrutture e dell'offerta di servizi.

Cap III-Priorità III - parte IX - Attrarre e trattenere più popolazione occupata e modernizzare i sistemi di protezione sociale

More and better jobs

Punti 101-123. Il testo risulta eccessivamente “separato” nell'impostazione rispetto al documento complessivo e alle altre priorità. Pur nella comprensibile esigenza di evidenziare il forte nesso in quest'ambito tra politica di coesione e le Linee guida per la Strategia europea per l'occupazione - che esplicitamente ripercorre - il testo rischia di rendere poco visibile il legame e l'interrelazione reciproca tra attenzione alle risorse umane e le tematiche di sviluppo, competitività e crescita. Sembrerebbe pertanto prefigurare una forte separazione di scopo e attività tra i due fondi (FESR e FSE), che - al di là di una necessaria specializzazione tra tipi di policy - potrebbe generare difficoltà per strategie più integrate, sia territorialmente, sia tematicamente. Proprio tale integrazione appare però necessaria alla luce degli stessi richiami che il testo fa alla necessità di preparare la forza lavoro all'acquisizione di nuove e rinnovate competenze.

In positivo - oltre all'opportuno richiamo all'intensificare gli sforzi sui servizi per l'impiego - è apprezzabile l'apertura verso il tema istruzione, non ridotto al solo problema dell'abbandono scolastico, ma esteso alla qualità dei sistemi e all'accompagnamento delle riforme (sia per i sistemi di istruzione, sia per i sistemi di formazione). I riferimenti sono però di non univoca interpretazione (e forse il riferimento alle riforme è un po' generico anche se più forte e chiaro per l'obiettivo Convergenza - 123).

Al di là di alcune affermazioni generali, il testo è debole sulle tematiche dell'inclusione sociale (113), soprattutto rispetto al Terzo Rapporto di Coesione¹, che identificava inclusione sociale e lotta alla povertà come elementi chiave delle politiche di coesione (ad esempio, al punto 113 andrebbe inserito un cenno alle esigenze delle aree rurali, facendo riferimento, ad esempio, alle questioni di discriminazione culturale e al forte peso degli immigrati nel lavoro delle campagne). In particolare, le linee guida non forniscono chiare indicazioni strategiche sul ruolo delle politiche di coesione per la riduzione del disagio e la promozione dell'inclusione sociale e sembrano invece sposare una

¹ L'executive summary del Terzo Rapporto di Coesione indicava che: *Economic, employment and social policies are mutually reinforcing. Economic development must go hand in hand with efforts to reduce poverty and to fight exclusion. Promoting social integration and combating discrimination is crucial to prevent social exclusion and to achieve higher rates of employment and economic growth, notably at regional and local level.*

interpretazione tradizionale e limitata che considera l'integrazione nel mercato del lavoro come soluzione principale ai fenomeni di disagio sociale, non considerando il canale che va dall'inclusione sociale/culturale e dalla partecipazione alla società civile alla maggiore occupabilità. Analoghe considerazioni possono essere fatte a proposito delle strategie di lifelong learning, che finiscono per passare in secondo piano nel loro ruolo di promozione dell'individuo come elemento chiave nello sviluppo ed essere ridotte a incremento della capacità dell'individuo a contribuire alla produttività dell'impresa. Non viene poi affrontata il tema del lavoro non regolare, che era invece citato nel documento italiano di confronto con la CE di febbraio. Tuttavia, è da notare che il tema dell'inclusione sociale è trattato in maniera più articolata, anche se brevemente, all'interno dei temi urbani (131).

In termini di divisione dell'intervento tra ob. Convergenza e ob. Competitività, si sostiene che nell'ob. Convergenza ci sarebbe una maggior spettro di azioni finanziabili (105) in ragione probabilmente delle maggiori risorse attese e della conseguente necessità di concentrare di più le azioni per l'obiettivo Competitività. Ferma restando la necessità che i P.O. esplicitino una strategia adeguata e l'opportuno richiamo a una focalizzazione delle scelte per ottenere risultati significativi, la necessaria concentrazione di risorse tra priorità e tra azioni dovrebbe essere declinata a livello di PO (e non quindi a livello strategico) in funzione delle singole specificità regionali e con riferimento alle concrete condizioni territoriali.

Cap IV- Coesione territoriale e cooperazione -Parte "Contributo delle città alla crescita e all'occupazione"

Punto 127. Urban areas. Il testo è confuso e andrebbe reso più chiaro. Si usano termini ambigui (urban areas, urban functional areas, urban structure, che include economically strong regions e altre aree non ben definite) Il focus sullo sviluppo della competitività, che si condivide, andrebbe espresso meglio, citando, ad esempio, "azioni di sviluppo sostenibile delle regioni metropolitane, orientate soprattutto allo sviluppo di cluster e al networking".

Punto 132. Urban areas. E' importante promuovere modelli e strumenti di governance dello sviluppo urbano più efficienti e partecipativi, che consentano di coinvolgere attivamente tutti gli stakeholder e valorizzino le capacità e i poteri decisionali delle Autorità locali, ma questi strumenti andranno sviluppati in armonia con i sistemi istituzionali e amministrativi presenti nei diversi paesi. Va, dunque, evitato ogni riferimento a strumenti di carattere pianificatorio di non chiara natura (plan for urban regeneration), mentre è importante esplicitare i criteri che tali strumenti debbono

soddisfare (carattere strategico, orizzonte di medio-lungo periodo, partnership, corresponsabilizzazione degli attori locali, ecc).

Cap IV- Coesione territoriale e cooperazione-Parte “Sostegno alla diversificazione economica delle aree rurali””

Punto 133. La politica di sviluppo rurale si rivolge a tutti gli attori del mondo rurale e non solo quelli agricoli, pertanto la parte finale del paragrafo andrebbe eliminata, oppure il riferimento dovrebbe essere ai “principali attori che operano nelle aree rurali”.

Andrebbe aggiunto un punto specifico che riguarda il miglioramento del milieu rurale, che va a vantaggio della diversificazione economica, ma anche del mantenimento delle attività agricole e dello sviluppo della competitività delle produzioni agricole locali. Tale punto dovrebbe citare l'importanza di azioni rivolte al miglioramento della logistica, alla promozione di investimenti in ricerca e sviluppo, al miglioramento delle condizioni di accesso al credito.

Inoltre, manca un chiaro riferimento alla partnership tra aree rurali e urbane, che invece è una delle sfide da cogliere per coniugare sviluppo della competitività dei territori e qualità della vita e che è una delle linee d'azione espressamente previste per l'intervento del FESR nelle aree rurali e dipendenti dalla pesca, come descritto all'Art.9 della proposta di Regolamento FESR.

Punto 149. Interregional cooperation. Non è per nulla esplicitato il senso e il contenuto della cooperazione interregionale mirata che si può sviluppare nei programmi mainstream. La cooperazione, mettendo in evidenza la convenienza ad agire insieme e/o per conto di altri territori, è un elemento da non trascurare, affinché anche le singole strategie di sviluppo regionale contribuiscano a migliorare la coesione territoriale, a livello dell'UE. Il testo della Commissione non esplora questa possibilità, appiattendolo le prospettive della cooperazione tra regioni nell'ambito delle reti di cooperazione che saranno sviluppate in attuazione dell'obiettivo di cooperazione territoriale.

Mappe allegate. Ben tre delle cinque mappe allegate provengono dalle elaborazioni prodotte dal programma ESPON, del quale sono noti i limiti e le debolezze, proprio in termini di affidabilità e stabilità dei dati statistici considerati. Non è opportuno che in un documento di tale livello politico siano inserite carte non certificate da EUROSTAT che potrebbero poi essere utilizzate in modo inappropriato dalla Commissione. A titolo di esempio basta osservare la mappa sui rischi naturali e tecnologici: chi assicura che il Lazio è molto sopra la media, in termini di rischio vulcanico, petrolifero e di incendi boschivi? Siamo sicuri che la Sardegna sia molto sotto la media e che la

Toscana sia sopra la media, per le stesse questioni? Pensiamo davvero che il rischio di incendi boschivi si può rilevare facendo riferimento al numero di incendi incorsi nel periodo 1998-2002?

Capitolo allegato sugli spazi transnazionali. L'impostazione data alla cooperazione transnazionale, appare fondata su una visione dirigistica e top-down della creazione di macro-regioni europee. Si pone un accento eccessivo sugli aspetti di infrastrutturazione, come i corridoi e la gestione dei bacini idrici, secondo una visione geografico-fisica che attribuisce a queste macro-regioni connotazioni astratte e spesso riduttive. Perché mai le azioni specifiche per lo spazio del Mediterraneo debbono riguardare esplicitamente soltanto la lotta alla siccità, mentre i corridoi di trasporto sono citati in riferimento allo spazio Baltico e la Ricerca e Sviluppo Tecnologico sono appannaggio dello spazio Atlantico? Chi stabilisce che la valorizzazione delle risorse culturali e naturali non è necessaria per promuovere la strutturazione e la competitività dello spazio del Mediterraneo? L'artificiosa divisione dello spazio CADSES, inoltre, non può essere accettata supinamente, perché non consente di cogliere il valore potenziale, per l'integrazione europea, della cooperazione transnazionale in uno spazio che mette insieme l'area balcanico-adriatica con lo spazio dell'Europa centrale. E' una proposta di divisione che confonde le difficoltà di gestione - peraltro effettive, ma sicuramente superabili - con la possibilità di sviluppare progetti strategici.