



CRPM CPMR

CONFERENCE DES REGIONS PERIPHERIQUES MARITIMES D'EUROPE
CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE

6, rue Saint-Martin - 35700 RENNES (FR)
Tel.: + 33 (0)2 99 35 40 50 - Fax: + 33 (0)2 99 35 09 19
email: secretariat@crpm.org - web: www.crpm.org

FEBBRAIO 2014

POSIZIONE POLITICA DELLA CRPM

PARERE DELL'UFFICIO POLITICO DELLA CRPM

(Approvato dall'Ufficio Politico della CRPM - 14 febbraio 2014 - Leiden, Zuid-Holland, NL)

INTEGRARE LA GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA CON LA POLITICA DI COESIONE E LE REGIONI

Introduzione

La CRPM segue da vicino l'evoluzione della governance economica europea e il semestre europeo.

Il 2014 sarà un anno di svolta: la Commissione europea dovrebbe sviluppare ed approvare i contratti di partnership ed i programmi operativi per i fondi strutturali e d'investimento europei (Fondi ESI) prima che l'equivalente di 325 miliardi di euro si traducano in investimenti per le Regioni europee.

Per la prima volta l'erogazione di questi fondi sarà soggetta a condizioni e priorità ancora più severe. La successiva ondata di riforme prevista dal Patto di stabilità e crescita implica che i programmi operativi dei fondi ESI dovranno supportare le riforme previste dalle raccomandazioni specifiche di ogni paese. Per maggiori informazioni sulla nuova e rafforzata governance economica europea, consultare la nota tecnica della CRPM '[Il nuovo modello di governance economica europea](#)' presentata all'Assemblea generale della CRPM il 25 - 27 settembre a Saint Malo.

I preparativi della prossima generazione di programmi sono già in fase avanzata e la CRPM pensa che sia il momento giusto per far passare un messaggio politico forte riaffermando lo sviluppo della governance economica europea e la pressante necessità di stimolare la crescita e la creazione di posti di lavoro attraverso la Politica di coesione e nell'ambito del processo del semestre europeo.

Considerazioni importanti:

- la Politica di coesione, in quanto principale politica di investimento europea, dovrebbe completare meglio la governance economica europea per stimolare la crescita e la creazione di posti di lavoro (sezione 2).
- La governance economica europea è a un momento di svolta e deve quindi essere opportunamente analizzata e legittimata per riuscire (sezione 3).
- La governance economica europea trarrebbe vantaggio da un approccio differenziato che comprenda la dimensione territoriale (sezione 4)

1. Coesione politica come politica di investimento europea

Le recenti riforme del Patto di stabilità e crescita confermano l'assoluta priorità dell'Unione europea dall'inizio della crisi economica e finanziaria: riportare la finanza pubblica negli Stati membri ad un livello sostenibile rispetto ai criteri di crescita e del debito previsti dal Patto.

Per essere all'altezza del compito, la Commissione europea si è dotata di recente di ulteriori competenze per rafforzare il coordinamento della politica economica negli Stati membri (ciò che viene definito il processo del semestre europeo) e il controllo delle finanze, il che permette alla Commissione di riesaminare i progetti di bilancio nazionali per gli Stati membri dell'Eurozona per l'anno successivo.

Poco è stato fatto per accompagnare il consolidamento fiscale con misure a favore della crescita:

- Una serie di provvedimenti - **il patto per la crescita e l'occupazione** - sono stati adottati a giugno 2012. Questo patto consisteva essenzialmente nella riallocazione delle risorse dei fondi strutturali, che erano già disponibili nel periodo di programmazione 2007-2013, e nell'aumento della capacità di prestito della Banca europea per gli investimenti. Queste misure non hanno permesso di attuare un piano di investimenti effettivo per rilanciare l'economia europea.
- **L'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (YEI)** è destinata a sostenere i giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione (denominati NEET), con un budget di almeno 6 miliardi di euro per il periodo¹2014-2020. Se da un lato la CRPM giudica positiva l'iniziativa e il fatto che verrà "concentrata" nei prossimi due anni (2014-2015) per massimizzarne l'impatto, dall'altro l'esiguità del budget che vi è dedicato è un freno al successo della YEI.
- **La clausola sugli investimenti pubblici.** Facendo seguito alle pressioni dell'Italia e del Parlamento europeo, la Commissione europea ha inviato una lettera agli Stati membri a luglio 2013 per inserire una clausola sugli investimenti pubblici nella governance economica dell'UE. La clausola sugli investimenti permette agli stati membri di considerare prioritari alcuni tipi di investimenti pubblici che quindi vengono considerati come "deviazioni temporanee" di uno Stato membro rispetto all'impegno di ridurre il deficit e il debito conformemente a quanto previsto dal Patto di stabilità e crescita. Le condizioni che gli Stati membri devono rispettare per poter usufruire di questa clausola sugli investimenti sono le seguenti:
 - Solo gli Stati membri che registrano una crescita negativa o una crescita "ben al di sotto del loro potenziale" sono ammissibili
 - La "deviazione" deve rispettare il limite del 3% nel rapporto deficit/Pil e non deve aumentare il debito pubblico in modo insostenibile
 - Sono ammissibili solo gli investimenti pubblici inerenti ai fondi e programmi europei

Di particolare interesse per le regioni della CRPM, l'Italia ha chiesto l'applicazione della clausola sugli investimenti e ha proposto di dedicare lo 0,3% del proprio PIL (circa 4 miliardi di euro) nel 2014 a spese totalmente cofinanziate dai programmi UE, per implementare misure contro la povertà e l'esclusione sociale e per rafforzare gli investimenti infrastrutturali. Questo finanziamento riguarda essenzialmente il cofinanziamento di fondi strutturali. La Commissione europea ha negato all'Italia la possibilità di usufruire della clausola sugli investimenti perché l'investimento pubblico aggiuntivo così dedicato renderebbe più difficile per l'Italia realizzare l'aggiustamento minimo in termini strutturali richiesto per portare il debito/pil in un percorso di riduzione sufficiente.

Importanti messaggi politici della CRPM

- La CRPM ritiene che **l'elaborazione delle politiche economiche europee non deve ridursi al consolidamento fiscale e alla riduzione del debito**. Le conseguenze a breve termine si stanno già facendo sentire in tutte le regioni della CRPM, soprattutto in materia di tassi di disoccupazione giovanile che sono lievitati in molti Stati membri.

¹ Vedere il comunicato stampa della Commissione europea - http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-984_hu.htm

- La CRPM ritiene che **la Politica regionale europea continuerà a svolgere un ruolo di primo piano in termini di rilancio dell'economia nelle regioni europee**, in particolare nelle aree più svantaggiate e meno prospere. Tanto per fare un esempio, in 10 Stati membri dell'UE, la politica di coesione (compreso il cofinanziamento) rappresenta più del 50% dell'investimento pubblico. Per i restanti Stati membri, i fondi strutturali e di investimento hanno un importante effetto leva nell'economia delle regioni europee.
- Il caso dell'Italia evidenzia **un'evidente contraddizione tra la Politica di coesione europea** (e i fondi a disposizione delle regioni per sostenere gli investimenti) **e le regole della governance economica dell'UE** destinate a ripristinare la stabilità.
- Il caso dell'Italia dimostra anche che **l'effetto leva dei fondi strutturali** - ampiamente documentato² - **verrà compromesso dalle nuove regole sulle quali si fonda la governance economica dell'UE**. Le regole della procedura per deficit eccessivo che limitano l'uso del finanziamento pubblico negli Stati membri renderanno estremamente difficile il cofinanziamento dei fondi strutturali.
- Le regole alla base della sorveglianza macroeconomica degli Stati membri sembrano molto flessibili e aperte e danno alla Commissione europea un'ampia discrezionalità su queste importanti decisioni che sono basate su previsioni e dati interni. C'è comunque anche il problema delle differenze tra le previsioni (quelle della Commissione europea e quelle fatte dagli Stati membri o da organizzazioni come l'OCSE e l'IMF). **Un approccio più flessibile e una definizione esatta dei parametri da prendere in considerazione potrebbe essere una soluzione suscettibile di incontrare un ampio consenso.**
- **La clausola sugli investimenti è troppo debole** per risolvere la contraddizione tra la componente "investimenti" dell'UE (Fondi strutturali e di investimento europei ed altri fondi europei) e la componente "stabilità" (Patto di stabilità e crescita). Le Regioni della CRPM ritengono quindi necessario procedere ad una riforma significativa della clausola sugli investimenti per evitare che gli obiettivi del Patto di stabilità e crescita non siano in conflitto con i tanto necessari investimenti nei territori.

2. La governance economica dell'UE rischia di non essere legittima: la partecipazione delle regioni è parte della soluzione

2.1 Governance del Semestre europeo

Una più forte governance economica dell'UE e un'unione bancaria degna di questo nome conferiscono alla Commissione europea e alla Banca centrale europea ancora più poteri e competenze:

- Le economie nazionali degli Stati membri appartenenti all'Eurozona vengono passate al vaglio della Commissione europea (sorveglianza delle politiche economiche e fiscali, semestre politico di coordinamento politico)
- Il progetto di un'unione bancaria europea prevede che le banche europee vengano attentamente controllate dalla Banca centrale europea per garantire che le banche siano adeguatamente capitalizzate ed evitare future crisi bancarie e finanziarie.

Questi provvedimenti sono stati presi per rendere più efficiente la governance economica dell'UE ed in particolare le economie degli Stati membri appartenenti all'Eurozona. Il grado di implementazione delle summenzionate riforme negli Stati membri e nelle regioni sarà indicativo del loro successo.

2.2 Programmi operativi ESI e semestre europeo

Prima di poter essere pienamente operativi, i progetti dei programmi operativi ESI verranno sottoposti a varie procedure di valutazione da parte della Commissione europea. Tra queste la corrispondenza con gli obiettivi di Europa 2020 (mediante la concentrazione tematica), i documenti strategici per paese ma anche le condizionalità ex-ante e i contratti di partnership (attraverso il Codice di condotta).

Pubblicata lo scorso 13 novembre, l'[Analisi annuale della Crescita 2014](#) individua le principali priorità economiche a livello dell'UE. Prevede due novità: la valutazione della Commissione europea delle bozze dei bilanci nazionali degli Stati membri dell'Eurozona, e l'esplicita indicazione della necessità di nuovi programmi ESI "per sostenere le riforme individuate nel quadro delle raccomandazioni specifiche per paese".

Questa indicazione formalizza per la prima volta i legami tra la governance economica e la Politica di coesione dell'UE. Se la Commissione dovrà valutare i Contratti di partnership e i programmi operativi, c'è

² Consultare la relazione del Comitato delle Regioni [sull'effetto leva dei fondi strutturali](#)

da chiedersi come determinerà il grado di priorità per programmi operativi destinati a sostenere le riforme individuate nel quadro delle raccomandazioni specifiche per paese e nel contempo tenere conto del carattere territoriale della Politica di coesione.

Resta da vedere se tale riferimento ai fondi ESI implica da parte della Commissione l'adozione di un approccio decisamente top-down nell'uso dei fondi strutturali per il prossimo periodo di programmazione. Ciò è contrario al carattere territoriale della politica regionale, che mira a trattare problematiche specifiche con interventi su misura in base alle necessità locali conformemente alle sfide e alle priorità identificate nei programmi operativi. Il livello infranazionale di governo rischia di rimanere escluso dal processo decisionale sugli investimenti, una delle sue principali competenze, e di diventare un semplice esecutore di decisioni top-down senza aver avuto la possibilità di partecipare al processo.

2.3 - Implementazione delle raccomandazioni specifiche per paese

Una delle nuove caratteristiche della rafforzata governance economica dell'UE è il semestre europeo, un ciclo annuale che verte sulla preparazione di Raccomandazioni specifiche per paese da parte della Commissione, la loro adozione da parte del Consiglio e la loro implementazione negli Stati membri.

Le Raccomandazioni specifiche per paese sono un elemento cruciale del funzionamento della governance economica dell'UE. Contengono orientamenti politici di alto livello, specifici per ogni Stato membro, da seguire ed implementare a livello nazionale. Si troveranno maggiori informazioni dettagliate sul Semestre europeo e sugli effetti per le regioni europee nella nota tecnica '[Il nuovo modello di governance economica europeo](#)'.

Nell'analisi annuale della crescita 2014, la Commissione chiede maggiore titolarità nazionale del Semestre europeo a livello nazionale ed invita gli Stati membri a coinvolgere i parlamenti nazionali, le parti sociali e la società civile affinché le riforme necessarie siano comprese e accettate dai cittadini. Non viene citato in modo esplicito il ruolo importante delle regioni e degli enti locali in tale processo.

Le prime impressioni raccolte sulle raccomandazioni specifiche per paese indicano che in alcuni settori la loro implementazione è stata irregolare soprattutto relativamente alle questioni sociali.³

Importanti messaggi politici della CRPM

- La CRPM condivide l'idea secondo cui è necessario un approccio coordinato e valido per controllare le istituzioni finanziarie e le politiche fiscali ed evitare il ripetersi di crisi come quella finanziaria del 2008. Una crescita economica sostenibile deve fondarsi su una finanza pubblica sana negli Stati membri. Tuttavia, **la CRPM è profondamente convinta che la questione sia molto più complessa e articolata: non c'è stabilità senza crescita economica e non c'è crescita senza stimolo agli investimenti pubblici e privati.** Il paesaggio cambia se consideriamo l'Unione europea come un progetto olistico vettore di prosperità per i suoi cittadini.

- La CRPM nota che le successive riforme della governance economica dell'UE hanno dato luogo a importanti cambiamenti. **La Commissione europea (e la Banca centrale europea) hanno poteri molto più estesi** in materia di controllo ravvicinato dell'economia degli Stati membri e di pressione sugli stessi affinché implementino le riforme strutturali e rispettino i requisiti statistici del Patto di stabilità e crescita.

- I livelli infranazionali di governo negli Stati membri hanno un ruolo fondamentale nell'attuazione delle politiche comunitarie e devono inoltre rispettare i limiti imposti dalla disciplina fiscale. Escludere le regioni dal processo di titolarità vuol dire mettere in pericolo l'intera governance economica dell'UE. **Aumentando la responsabilità politica e il senso di titolarità del processo Semestre europeo si migliorerebbe l'efficacia delle riforme.** Ciò è fondamentale dato che le Raccomandazioni specifiche per paese mobilitano competenze che ricadono sotto la responsabilità degli enti regionali e locali. **La CRPM ricorda che il fallimento della strategia di Lisbona era proprio dovuto all'assenza di un senso di titolarità da parte degli attori territoriali e socioeconomici.**

- **La CRPM è convinta che la governance economica dell'UE non possa essere fondata su un processo solo top-down.** La responsabilità politica è fondamentale per la riuscita delle riforme economiche. Per questo la CRPM deplora lo scarso rilievo dato al principio di governance multilivello nella titolarità della governance economica dell'UE. Questo aspetto assume una notevole importanza se le Raccomandazioni specifiche per paese diventano la base per "programmi di riforma" vincolanti, come viene proposto dalla Germania.

³ Esempi in tal senso sono forniti dalla Rete europea contro la povertà (EAPN) sulla [inclusione sociale e la povertà](#) e dalla Confederazione europea dei sindacati sulle [condizioni sanitarie e la sicurezza sul luogo di lavoro](#)

3. Fornire una dimensione territoriale alle raccomandazioni specifiche per paese

Le Raccomandazioni specifiche per paese scaturiscono direttamente dalle priorità comunitarie per la crescita e l'occupazione, come indicato nell'Analisi annuale della crescita 2014:

- portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita;
- ripristinare l'erogazione di prestiti all'economia;
- promuovere la crescita e la competitività nell'immediato e nel futuro;
- combattere la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi;
- modernizzare la pubblica amministrazione.

In altre parole le Raccomandazioni specifiche per paese riguardano riforme da realizzare a livello nazionale per affrontare il problema dei deficit eccessivi riducendo il debito pubblico grazie ad interventi in vari settori: mercato del lavoro e dell'energia, pensioni, obiettivi fiscali, PMI o pubblica amministrazione.

3.1 - Raccomandazioni specifiche per paese: pertinenza delle competenze regionali

3.1.1 Valutazione del Parlamento Europeo delle Raccomandazioni specifiche per paese 2011 e 2012

Il Parlamento europeo ha svolto un'indagine per valutare il grado di implementazione delle Raccomandazioni specifiche per paese in un certo numero di Stati membri. Gli Stati membri interessati da questa indagine erano Danimarca, Germania, Spagna, Francia, Italia, Lituania e Polonia. Il metodo di valutazione adottato prevedeva tre livelli: piena implementazione, riforme in corso, o nessuna implementazione.

Dal punto di vista delle regioni della CRPM:

- Pur riguardando settori che generalmente sono di competenza delle regioni (vedere più avanti), le Raccomandazioni specifiche per paese non affrontano la dimensione territoriale degli Stati membri e mancano di riferimenti sufficienti al livello di governo infrazonale.
- Queste Raccomandazioni sono nel complesso piuttosto deboli e non viene fissata alcuna priorità relativamente alla loro implementazione.
- Molte Raccomandazioni prevedono uno stesso e unico modo di attuazione delle politiche nei diversi Stati membri. Questo è il caso ad esempio della politica sull'occupazione, che invece ha una forte dimensione territoriale con punti di forza e debolezze diversi per ogni regione.
- Alcune Raccomandazioni prevedono riforme istituzionali che interessano i rapporti infrazonali (ad esempio i rapporti tra le regioni e il loro governo centrale) e la pubblica amministrazione; altre impongono persino controlli di budget degli enti locali e regionali (Danimarca).

Raccomandazioni specifiche per paese che le regioni della CRPM considerano pertinenti Valutazione interna del Parlamento europeo (2011/2012)

1. Danimarca: Rafforzare il controllo della spesa pubblica adottando dei limiti massimi pluriennali di spesa per i livelli di governo locale, regionale e centrale che siano vincolanti e coerenti con gli obiettivi del budget generale a medio termine. *(piena implementazione)*
2. Spagna: Riformare il mercato del lavoro rafforzando il coordinamento tra i servizi nazionali e regionali pubblici per l'impiego, compresa la condivisione delle informazioni sui posti di lavoro vacanti. *(riforme in corso)*
3. Spagna: migliorare il coordinamento tra le amministrazioni regionali e nazionali per ridurre le formalità amministrative a carico delle imprese. *(nessuna riforma ad oggi)*
4. Italia: migliorare la capacità amministrativa. *(riforme in corso)*
5. Italia: prendere provvedimenti per accelerare in modo conveniente le spese favorevoli alla crescita cofinanziate dai fondi della politica di coesione per ridurre i divari persistenti tra le regioni, migliorando la capacità amministrativa e la governance politica. *(riforme in corso)*

3.1.2 Valutazione della Commissione europea delle raccomandazioni specifiche per paese nel 2013

I servizi della Commissione europea hanno elaborato un documento di lavoro per valutare l'implementazione delle raccomandazioni specifiche per paese negli Stati membri nel 2013. Tale documento è stato pubblicato lo scorso 12 novembre insieme all'Analisi annuale sulla Crescita 2014.

Dal punto di vista delle regioni della CRPM:

- In alcuni casi i fondi strutturali e di investimento europei sono citati nelle raccomandazioni. All'Italia, ad esempio, è stato chiesto di riprogrammare il contributo nazionale ai fondi ESI per trattare la questione della povertà e dell'esclusione sociale.
- In altri casi l'assetto costituzionale degli Stati membri viene considerato in modo esplicito nella formula. È il caso ad esempio della Spagna e delle sue regioni autonome il cui particolare regime amministrativo potrebbe ostacolare l'attuazione di efficaci politiche di mercato occupazionali.
- Il documento cita in effetti una serie di settori tradizionalmente di competenza del livello regionale e locale, ad esempio il mercato immobiliare nel Regno Unito, e le varie soluzioni lavorative adottate in Bulgaria a livello regionale.

Raccomandazioni specifiche per paese che le regioni della CRPM considerano pertinenti Analisi annuale della Crescita 2013

1. Italia: per rendere più mirate le indennità volte a contrastare la povertà e l'esclusione sociale, nell'agosto 2013 è stata raggiunta una tappa importante, ossia l'estensione dell'attuale Carta acquisti a tutte le regioni meridionali. Tuttavia, il finanziamento di questa misura dipende dalla riprogrammazione del contributo nazionale ai fondi strutturali comunitari.
2. Spagna: la gestione della finanza pubblica è stata rafforzata; sono stati migliorati la trasparenza e il controllo dei bilanci regionali.
3. Spagna: sono in corso i lavori per fare progredire le politiche attive del mercato del lavoro e le interrelazioni con le politiche passive. Tuttavia l'attuazione concreta si sta protraendo oltre il previsto e il coordinamento tra l'amministrazione centrale e le regioni autonome continua a costituire un rischio per l'effettiva realizzazione di questo proposito.
4. Regno Unito: il mercato immobiliare è in ripresa in tutte le regioni, nonostante le forti discrepanze tra di esse, ma l'offerta di immobili è tuttora scarsa.
5. Bulgaria: la Bulgaria risente di un'occupazione al di sotto della media e in calo, oltre che di forti disparità in termini di disoccupazione tra le regioni e tra i gruppi della popolazione.

Importanti messaggi politici della CRPM

- La CRPM prende atto delle valutazioni del Parlamento europeo e della Commissione europea relativamente all'implementazione delle raccomandazioni specifiche per paese. Queste valutazioni evidenziano la grande varietà dei settori interessati, tra i quali figurano quelli tradizionalmente di competenza regionale e locale.

- La CRPM nota inoltre che le Raccomandazioni specifiche per paese sono nazionali, generali e di alto livello. Raccomandazioni specifiche per paese, definite sulla base dei bisogni regionali effettivi per determinate regioni (o gruppi di regioni) con caratteristiche proprie, sarebbero forse molto più efficienti. **Sarebbe auspicabile un meccanismo che consenta di alimentare l'Analisi annuale sulla Crescita, ed eventualmente le raccomandazioni specifiche per paese, con le caratteristiche e le sfide regionali.**

- La CRPM presterà una particolare attenzione al modo in cui, nella pratica, verrà definito l'ordine di priorità dei fondi ESI utilizzati per sostenere le riforme chieste dalle Raccomandazioni. Le regioni della CRPM sono convinte sostenitrici del principio di governance multilivello nell'ambito della Politica di coesione e dovranno continuare ad essere gli attori principali di attuazione delle politiche sul campo. Inoltre, l'articolo 5 del Regolamento recante disposizioni comuni garantisce esplicitamente questo ruolo nelle disposizioni giuridiche che disciplinano i fondi ESI.