

**La politica di coesione 2007 – 2013
Le proposte di riforma della Commissione Europea**

Lucio Paderi - funzionario della Commissione Europea

Publicato in Quaderni BIC Lazio, n. marzo 2005

1. Considerazioni introduttive

Il 14 luglio 2004 la Commissione Europea ha adottato le proposte di nuovi regolamenti che dovranno costituire, dopo l'approvazione del Consiglio, il quadro di riferimento per la politica di coesione nel periodo 2007-2013.

Si tratta del punto d'arrivo di un lungo dibattito sulle priorità e modalità di gestione di tale politica che la Commissione ha organizzato coinvolgendo Stati membri, Regioni e altri soggetti del partenariato economico ed istituzionale. Importanti punti di snodo sono stati l'adozione del terzo rapporto sulla politica di coesione (febbraio 2004) che ha illustrato le possibili linee di riforma e la comunicazione della Commissione sulle prospettive finanziarie 2007-2013 (febbraio 2004) che ha riconosciuto il forte ruolo che la politica di coesione deve continuare a svolgere al fine di garantire uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile dell'Unione.

Le motivazioni più rilevanti per una riforma si ritrovano senz'altro nel processo di allargamento dell'Unione Europea a 25 Stati membri. Solo per citare pochi dati significativi, per effetto dell'allargamento:

- la popolazione dell'Unione è aumentata di circa il 20% passando da 380 a 454 milioni di abitanti;
- il prodotto interno lordo totale è aumentato solo del 4,8% ed il prodotto per abitante è diminuito del 12,5%;
- il divario in termini di prodotto per abitante tra il 10% della popolazione che vive nelle regioni più prospere e la stessa percentuale di popolazione che vive nelle regioni più sfavorite è più raddoppiato rispetto alla situazione della UE a 15.

Altre considerazioni di rilievo fanno riferimento alle ristrutturazioni delle economie delle regioni europee per effetto della maggiore apertura agli scambi internazionali, della rivoluzione tecnologica legata allo sviluppo della "società della conoscenza" e dei mutamenti demografici (invecchiamento della popolazione). Il Consiglio europeo di Lisbona (2000) ha definito un'agenda per fare dell'Europa, all'orizzonte 2010, l'economia fondata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo ed il Consiglio di Goteborg (2001) ha messo l'accento su un modello di sviluppo più sostenibile. Queste considerazioni sono state integrate nelle proposte di riforma della politica di coesione, che dovrà rappresentare uno strumento fondamentale per il conseguimento di tali obiettivi.

La politica di coesione infatti non deve essere percepita come una mera redistribuzione di risorse tra regioni ricche e regioni povere; essa svolge una funzione di tipo allocativo, attraverso gli investimenti in capitale fisico (reti infrastrutturali, R&D/Innovazione, investimenti nelle imprese) ed umano che aumentano il potenziale di crescita di lungo periodo e sviluppano la competitività delle economie regionali. Inoltre, contribuisce al rafforzamento delle capacità amministrative e della "governance" istituzionale e permette, attraverso il processo della programmazione pluriennale, una maggiore stabilità finanziaria nel tempo.

2. I principi guida della riforma

La nuova architettura giuridica prevede un regolamento generale di coordinamento dell'azione dei tre Fondi (Fondo europeo di sviluppo regionale – FESR, Fondo sociale europeo – FSE e Fondo di coesione), un regolamento specifico per ciascun fondo ed un regolamento per la creazione di una struttura di cooperazione transfrontaliera. Sotto il profilo finanziario, la politica di coesione beneficerebbe di una dotazione complessiva di 336,1 miliardi di euro, pari a circa un terzo del bilancio comunitario. E' da notare che gli interventi strutturali in materia di sviluppo rurale e pesca non fanno parte della politica di coesione.

E' innanzitutto da ricordare che alcuni elementi chiave dell'attuale sistema vengono mantenuti nella proposta della Commissione: è il caso, p.e., della programmazione pluriennale, del coinvolgimento dei soggetti del partenariato istituzionale ed economico-sociale, della sussidiarietà e della gestione condivisa, del monitoraggio, valutazione e controllo degli interventi. Altri elementi hanno invece fatto oggetto di significative revisioni, anche alla luce delle esigenze emerse nel corso dell'attuale periodo di programmazione.

Le linee guida della riforma possono essere commentate rispetto ad un certo numero di aspetti principali ed in particolare:

a) riorganizzazione del sistema su 3 obiettivi – concentrazione geografica e tematica:

- l'obiettivo "convergenza", di cui fanno parte le regioni con un livello di prodotto lordo per abitante (espresso in parità di potere d'acquisto) inferiore al 75% della media UE25 e le regioni con un livello di prodotto lordo per abitante superiore alla media UE25 ma inferiore alla media UE15 (cosiddetto "effetto statistico" relativo a regioni che risultano meno sfavorite per effetto dell'allargamento, senza che abbiano necessariamente registrato miglioramenti nella loro situazione economica). Dell'obiettivo convergenza fanno altresì parte gli Stati membri con un livello di reddito lordo per abitante inferiore al 90% della media UE25 (che beneficiano del Fondo di coesione).

Le regioni dell'obiettivo "convergenza" sono oggetto di un sensibile sforzo di concentrazione finanziaria e beneficiano del 78,5% del totale delle risorse. Le risorse sono distribuite tra le regioni ammissibili sulla base dei criteri stabiliti all'articolo 16 del regolamento di coordinamento, che fanno riferimento in particolare alla popolazione, alla prosperità nazionale e regionale e alla disoccupazione.

La gamma di priorità finanziabili è abbastanza vasta, comprendendo le principali infrastrutture di base, gli investimenti produttivi e le azioni in favore del capitale umano;

- l'obiettivo "competitività e occupazione", di cui fanno parte, con criterio residuale, le regioni che non sono coperte dall'obiettivo "convergenza"; un'attenzione particolare è dedicata alle regioni che facevano parte dell'obiettivo 1 nella programmazione 2000-2006 e che non rientrano nell'obiettivo "convergenza" (cosiddetto "effetto economico", dovuto ad un miglioramento delle condizioni economiche regionali). Gli Stati membri indicano le regioni per le quali sono presentati programmi finanziati dal FESR.

Viene meno il principio della "zonizzazione" che aveva portato, nei precedenti periodi di programmazione, all'individuazione di specifiche aree sub-regionali ammissibili, sulla base di criteri indicati nei regolamenti, agli interventi del FESR; si afferma cioè il principio che le sfide della competitività riguardano i sistemi territoriali nella loro globalità.

All'obiettivo "competitività e occupazione" è attribuito il 17,2% delle risorse complessive. Tali risorse sono distribuite tra le regioni ammissibili sulla base dei criteri stabiliti all'articolo 17 del regolamento di coordinamento, che fanno riferimento in particolare alla

popolazione, alla prosperità regionale, alla disoccupazione, al tasso d'occupazione, al livello d'istruzione degli occupati e alla densità di popolazione; è stabilito il principio della ripartizione delle risorse al 50% tra programmi finanziati dal FESR e dal FSE.

Per quanto concerne le priorità finanziabili e con specifico riferimento al FESR, è richiesto uno sforzo di concentrazione tematica in favore degli elementi che maggiormente influiscono sulle condizioni di competitività di un territorio ed in particolare gli interventi per la promozione dell'innovazione, dell'economia della conoscenza e dello spirito d'impresa, gli interventi in favore dell'ambiente e della prevenzione dei rischi e gli interventi per favorire l'accessibilità dei territori (trasporti e telecomunicazioni), dando in questo modo concreta attuazione alle agende dei Consigli di Lisbona e Goteborg;

- l'obiettivo "cooperazione territoriale europea", che riguarda gli aspetti della cooperazione transfrontaliera, transnazionale ed interregionale, con una dotazione pari al 3,9% delle risorse complessive. La previsione di uno specifico obiettivo relativo alle azioni di cooperazione traduce l'accresciuta importanza che si connette a questo tipo di interventi, anche come espressione di un genuino spirito di collaborazione tra territori europei. Si tratta di interventi con specifico "valore aggiunto" rispetto agli interventi finanziabili nell'ambito delle politiche regionali dei singoli Stati membri.

I regolamenti attribuiscono un'importanza particolare a taluni specifici territori. Per alcuni di questi territori, le cosiddette regioni "ultraperiferiche" (DOM francesi, Azzorre, Madeira e Canarie), sono previste specifiche dotazioni finanziarie; per altri (zone urbane e zone ad handicap naturale, come le zone insulari o di montagna) tale attenzione non si traduce nella previsione di specifici programmi o specifiche dotazioni finanziarie. Gli Stati membri dovranno, nell'ambito dei loro programmi, dimostrare di avere realizzato una concentrazione geografica che tenga conto degli specifici problemi dei territori (p.e. dando informazioni sulle modalità con cui sono state trattate le questioni urbane). Relativamente alle zone con handicap naturale, esse potranno beneficiare di una maggiorazione dei tassi di contributo; inoltre si è menzionato che tra i criteri di riparto delle risorse per l'obiettivo "competitività" è previsto quello della densità di popolazione, che è considerato un indicatore della situazione di disagio naturale di un territorio.

In tema di attribuzione delle risorse è infine da sottolineare che l'attuale proposta di regolamento generale prevede due tipi di riserva: una riserva comunitaria di qualità e "performance", che rappresenterebbe il 3% delle risorse globali (contro il 4% della riserva prevista per l'attuale periodo di programmazione), da attribuire sulla base dei criteri individuati nel regolamento ed una riserva nazionale per imprevisti, che rappresenterebbe l'1% delle risorse in obiettivo "convergenza" ed il 3% in obiettivo "competitività", per far fronte a crisi settoriali non previste per effetto di ristrutturazioni o aperture commerciali ed in modo da favorire una diversificazione delle economie dei territori interessati.

b) Rafforzamento dell'approccio strategico e nuovo sistema di programmazione: il rafforzamento dell'approccio strategico si realizza innanzitutto attraverso l'adozione da parte del Consiglio, prima dell'avvio del periodo di programmazione e su proposta della Commissione con parere del Parlamento europeo, di un documento sugli "Orientamenti strategici della Comunità per la coesione", che riflette le priorità dell'Unione in materia e stabilisce chiari collegamenti tra la politica di coesione e le strategie di Lisbona e Goteborg, tenendo conto dei Grandi Orientamenti di Politica Economica e della Strategia Europea per l'Occupazione. Rispetto al precedente periodo di programmazione in cui la Commissione elaborava orientamenti per la programmazione dei Fondi strutturali, è anche importante sottolineare il nuovo ruolo del Consiglio al riguardo.

In seguito gli Stati membri presentano i “Quadri di riferimento strategici nazionali”, che assicurano la coerenza con gli Orientamenti strategici della Comunità e che identificano i legami tra le priorità comunitarie da un lato e le priorità nazionali e regionali dall’altro. Costituiscono gli strumenti di riferimento per preparare la programmazione operativa. Alla luce anche della pregressa esperienza italiana di programmazione cofinanziata dai Fondi strutturali nelle regioni del centro-nord, la costituzione di tale quadro nazionale dovrà fondarsi su una logica di tipo “bottom up”.

L’ultima fase è quella della predisposizione degli strumenti della programmazione operativa, in cui tra l’altro dovrà darsi giustificazione delle concentrazioni finanziarie, geografiche e tematiche proposte.

Rispetto all’attuale sistema di programmazione è da sottolineare in particolare: l’eliminazione della fase rappresentata dal Complemento di programmazione; la corrispondenza di un programma con un solo fondo strutturale (pur nella previsione di una certa flessibilità data dalla possibilità che FESR e FSE finanzino, nei limiti del 5% di ogni asse prioritario, azioni che rientrano nel campo di competenza dell’altro fondo); l’inclusione delle azioni urbane e di cooperazione interregionale nel “mainstream”.

Infine, è da ricordare che è previsto un processo di “follow up” strategico basato sui rapporti che la Commissione e gli Stati membri dovranno predisporre annualmente in materia di progressi nell’attuazione delle strategie di coesione. Il rapporto della Commissione farà oggetto di dibattito, insieme ai rapporti sull’attuazione dei GOPE, della strategia sull’occupazione e della strategia per il mercato interno, in occasione del Consiglio europeo di primavera. Il Consiglio adotterà delle conclusioni sull’attuazione degli orientamenti strategici della Comunità in materia di coesione e la Commissione dovrà assicurare un adeguato seguito a tali conclusioni. E’ da notare che tale meccanismo potrebbe avere effetti perturbanti sulla programmazione operativa e la cadenza annuale si concilia poco col respiro strategico del processo.

c) semplificazioni nella gestione degli interventi: la proposta di regolamento generale prevede una serie di semplificazioni gestionali rispetto ai meccanismi in atto nell’attuale periodo di programmazione e segnatamente:

- l’attuazione finanziaria sarà basata sui pagamenti realizzati a livello di assi prioritari anziché di singole misure, permettendo in tal modo una maggiore flessibilità nella realizzazione dei programmi operativi;

- i contributi dei fondi strutturali saranno commisurati alla sola spesa pubblica, eliminando le conseguenze che le variazioni nel livello di partecipazione effettiva dei soggetti privati all’attuazione di una misura, rispetto agli apporti programmati, determinava sull’ utilizzo dei contributi comunitari. Ciò naturalmente non impedisce di fissare un obiettivo strategico di apporto di finanza privata, nell’ottica della massima estensione possibile di esperienze di “finanza di progetto” che migliorano l’effetto di leva delle risorse pubbliche, ma senza che ciò rischi di avere effetti penalizzanti a livello di “tiraggio” dei fondi comunitari;

- in materia di regole di ammissibilità delle spese è previsto un rimando esplicito alle norme nazionali, tranne limitate eccezioni relative, p.e. per il FESR; alla non ammissibilità dell’IVA, degli interessi passivi, delle spese di acquisto di terreni in misura superiore al 10% e di alloggi. Tale rinvio permette di ridurre i problemi legati all’interpretazione di norme di livello comunitario e di tenere meglio conto delle specificità nazionali;

- infine, l’introduzione di un principio di “proporzionalità” per i programmi di dimensioni ridotte (importo dei Fondi inferiore ai 250 milioni di €) e con limitati apporti di risorse comunitarie (inferiori al 33% della spesa pubblica totale); tale proporzionalità si traduce in un alleggerimento degli adempimenti in materia di controlli, valutazioni e “reporting”.

3. Brevi considerazioni in materia di aiuti alle imprese

Abbiamo già menzionato come, per il futuro obiettivo “competitività”, la Commissione richieda per il FESR uno sforzo di concentrazione tematica in direzione di quei fattori che maggiormente influenzano le condizioni di competitività di un territorio. Senza voler sminuire l’importanza che rivestono gli interventi per promuovere lo sviluppo sostenibile e quelli in favore dell’accessibilità (che costituisce una fondamentale economia esterna per il sistema delle imprese), è opportuno esaminare più in dettaglio le tipologie di intervento previste al punto 1 dell’articolo 5 della proposta di regolamento del FESR, che esplicitano il ruolo che la politica di coesione (il FESR in particolare) deve avere ai fini dell’attuazione degli obiettivi dell’agenda di Lisbona.

Le azioni previste sono ricondotte a 4 grandi gruppi:

- rafforzamento delle capacità regionali in materia di R&S e innovazione : si tratta di azioni che riguardano prevalentemente il lato dell’“offerta” (attraverso il sostegno a centri di competenza industriale e tecnologica) e la promozione del trasferimento tecnologico. Sono altresì previste azioni di sostegno alla collaborazione tra imprese nel campo della ricerca e sviluppo e dell’innovazione (p.e. attraverso la promozione di esperienze di tipo consortile);
- sostegno all’innovazione nelle PMI: queste azioni riguardano piuttosto gli utilizzatori dell’innovazione; è previsto il sostegno all’integrazione di tecnologie “pulite” ed innovative nei processi produttivi, all’acquisto di servizi avanzati (in modo da permettere alle PMI di acquisire competenze che difficilmente possono sviluppare al loro interno) e la promozione di reti di cooperazione tra imprese e mondo della ricerca (in particolare le università);
- promozione dello spirito d’impresa: le azioni previste riguardano la creazione di nuove imprese (in particolare in “spin off” dal mondo della ricerca) ed il sostegno allo sviluppo di nuove idee da parte di imprese già esistenti;
- nuovi strumenti finanziari ed incubatori, per la creazione e sviluppo di nuove imprese dell’economia della conoscenza.

Rispetto alle precedenti programmazioni, l’approccio adottato -che pure presenta strumenti in parte già noti- si caratterizza per una decisa focalizzazione sulle esigenze di una riqualificazione nel senso dell’innovazione delle caratteristiche del sistema produttivo, in modo da permettere un riposizionamento competitivo verso segmenti a maggior valore aggiunto, meno esposti alla concorrenza dei paesi emergenti. La messa in sintonia con gli obiettivi dell’agenda di Lisbona comporta anche, in linea di principio, una non proponibilità al cofinanziamento comunitario di regimi generalisti che soddisfano le esigenze ordinarie delle imprese.

D’altro lato il più deciso raccordo con la politica di coesione favorisce un concreto rilancio dell’agenda di Lisbona, anche nella versione aggiornata proposta dalla Commissione Barroso. Con la politica di coesione, l’Unione europea oltre a incoraggiare gli Stati membri a conseguire determinati obiettivi, garantisce anche un proprio apporto in termini di risorse. La programmazione pluriennale supporta l’impianto strategico e garantisce stabilità finanziaria oltre il ristretto orizzonte del bilancio annuale. Il ricorso alle procedure di partenariato e ai metodi di gestione, monitoraggio e valutazione degli interventi, tipici della politica di coesione, permette una maggiore consapevolezza ed efficacia nel governo complessivo del processo, anche attraverso un miglior coinvolgimento dei soggetti che dovranno attuare le strategie proposte.

In tema di aiuti alle imprese, è opportuno riassumere anche le linee di evoluzione degli orientamenti europei sugli aiuti di Stato a finalità regionale, nel quadro di una più generale revisione delle discipline degli aiuti da parte della Commissione europea.

Le indicazioni espresse al riguardo in passato dal Consiglio europeo postulano una riduzione degli aiuti, in termini di volumi e di intensità ed un riorientamento verso regimi di tipo “orizzontale” (cioè non riferibili a determinate aree territoriali o settori), ritenuti meno distortivi della concorrenza; la concentrazione tematica degli aiuti deve poter permettere anche, soprattutto nelle regioni meno sfavorite, una maggiore finalizzazione degli aiuti rispetto agli obiettivi delle agende di Lisbona e Goteborg.

Gli aiuti a finalità regionale compatibili col mercato comune sono quelli riconducibili agli articoli 87.3.a) e 87.3.c) del Trattato. Le proposte della Commissione comportano un'importante concentrazione territoriale degli aiuti rispetto alla situazione attuale: le regioni ammissibili ai sensi dell'articolo 87.3.a) sarebbero quelle con un PIL pro capite inferiore al 75% della media UE 25 (suddivise al loro interno in tre gruppi, a seconda del livello di PIL pro capite, a cui corrispondono differenti intensità agevolative); le regioni ammissibili ai sensi dell'articolo 87.3.c) sarebbero quelle che rientrano attualmente nel campo di applicazione dell'articolo 87.3.a) e che hanno un livello di PIL pro capite superiore alla media UE 25, ma inferiore alla media UE 15 (“effetto statistico”) ovvero superiore alla media UE 15 (“crescita economica”) e che beneficiano di una sorta di “phasing out”. Rientrano anche nell'articolo 87.3.c) le regioni con bassa intensità di popolazione.

Le altre regioni (anche quelle attualmente coperte dall'articolo 87.3.c), come è il caso di alcune aree della regione Lazio) non potranno beneficiare di aiuti a finalità regionale; questo significa che potranno essere agevolati investimenti di PMI (nell'ambito delle intensità del 10% per le medie e 20% per le piccole), mentre per le grandi imprese gli aiuti dovranno essere collegati ad obiettivi orizzontali (promozione della R&S, sviluppo sostenibile, formazione) ritenuti meritevoli di particolare tutela. Un certo margine di flessibilità potrebbe essere assicurato dalla previsione di una disciplina specifica per gli aiuti di Stato di lieve entità (sorta di “de minimis” più generoso) e per gli aiuti con effetti limitati sugli scambi.

E' il caso di sottolineare che le intensità agevolative sono espresse in equivalente sovvenzione lordo, anzicchè netto, il che non è neutrale rispetto alle caratteristiche del sistema di tassazione e finisce per sfavorire paesi come l'Italia con un livello di tassazione superiore alla media europea.

Per concludere l'analisi di questo punto, si possono svolgere alcune considerazioni sulla situazione della Regione Lazio.

Il Docup 2000-2006 prevede un asse di intervento specifico che consacra circa il 24% delle risorse pubbliche totali per aiuti al sistema delle imprese. L'asse è stato disegnato tenendo conto delle caratteristiche del sistema produttivo laziale che vede la prevalenza della media e soprattutto piccola impresa, scarsa propensione all'innovazione tecnologica e difficoltà di accesso al credito e ai mercati esteri. Le misure previste mettono in campo una serie di strumenti volti a incentivare gli investimenti delle PMI, lo sviluppo di nuova imprenditorialità, il sostegno finanziario all'innovazione, l'internazionalizzazione e la creazione e sviluppo di imprese del terzo settore.

Pur in presenza di risultati attuativi globalmente soddisfacenti, è emerso che esistono spazi di miglioramento essenzialmente riconducibili alla limitazione delle situazioni di sovrapposizione di strumenti che perseguono obiettivi simili e all'esigenza di una maggiore specializzazione degli strumenti di aiuto rispetto alle esigenze del territorio e agli obiettivi delle agende di Lisbona e Goteborg, tenendo conto anche delle situazioni di “fallimento del mercato” (casi in cui cioè il mercato non è in grado di provvedere da solo ad allocazioni ottimali delle risorse, il caso tipico essendo quello degli investimenti in R&S e di tutela ambientale).

Alla luce di queste riflessioni, la Regione sta avviando -nel contesto di un Gruppo tecnico sugli aiuti istituito nell'ambito del Comitato di sorveglianza del Docup- un'analisi aggiornata del contesto socio-economico regionale e della sua dinamica ed un'analisi fine del sistema agevolativo che permetta di ricostruire le filiere strumenti-obiettivi (evidenziando le duplicazioni o i casi di obiettivi non “presidiati”) e che valuti l'efficacia comparativa dei singoli strumenti.

Dovrebbe in questo modo essere possibile identificare un “set” di obiettivi di politica industriale giustificati dalle caratteristiche del sistema produttivo laziale ed in linea con gli orientamenti

strategici europei, rispetto a cui selezionare gli strumenti più adeguati (in termini di efficacia ed efficienza) , anche sotto il profilo delle procedure attuative (“delivery system”).

4. Le prossime tappe

Dopo la conclusione dei lavori della presidenza olandese del Consiglio, la presidenza lussemburghese ha ripreso i lavori sia sul pacchetto dei regolamenti della politica di coesione che sugli aspetti concernenti le prospettive finanziarie. L’auspicio è che si riesca a raggiungere una posizione di compromesso prima della fine di giugno 2005, in modo da permettere l’adozione dei regolamenti e, di seguito, degli orientamenti strategici e dei quadri di riferimento nazionali, in tempi compatibili con l’avvio della programmazione operativa per il 1 gennaio 2007, evitando interruzioni nei flussi finanziari verso gli Stati membri.

Il punto relativo alle dotazioni finanziarie della politica di coesione e dei suoi differenti obiettivi è naturalmente determinante. A questo riguardo, un gruppo di paesi “rigoristi” propongono una sostanziale riduzione del bilancio comunitario (1% del PIL rispetto al 1,24% della proposta della Commissione) che rischierebbe di avere ripercussioni importanti, soprattutto per le regioni dell’obiettivo “competitività”. In effetti avendo raggiunto già un accordo in materia di finanziamenti all’agricoltura, le riduzioni proposte si scaricherebbero in modo più che proporzionale sulle dotazioni della politica di coesione; alla luce della convenuta esigenza di concentrare gli sforzi sulle regioni più sfavorite (obiettivo “convergenza”), sarebbero le regioni dell’obiettivo “competitività a pagare il maggior prezzo di tale approccio “rigorista”, fino a poter mettere in discussione l’opportunità stessa di una politica di coesione in favore di tali aree.

La posizione della Commissione (condivisa dal governo italiano e da alcuni altri Stati membri) si fonda sull’analisi dei fabbisogni in un’Europa allargata che ha visto aumentare significativamente le sue disparità interne e non postula aumenti nelle dotazioni della politica di coesione (in proporzione al PIL UE).

Un’ipotesi di mediazione verosimile è quella equidistante tra i due estremi.

Per quel che concerne i regolamenti, le posizioni appaiono meno problematiche. Punti oggetto di approfondimento riguardano il ruolo degli Orientamenti strategici della Comunità (percepiti come eccessivamente vincolanti), le procedure di adozione dei Quadri di riferimento nazionali, le riserve di performance e per imprevisti, la richiesta di una maggiore flessibilità di intervento, soprattutto per le regioni dell’obiettivo “competitività”.

E’ auspicabile che si utilizzi la “finestra di opportunità” costituita dai lavori della presidenza lussemburghese per raggiungere una soluzione di compromesso che permetta di dotare la politica di coesione di mezzi adeguati alle ambizioni dell’Unione. L’adozione del pacchetto legislativo dovrà poi permettere di predisporre tempestivamente gli strumenti necessari all’avvio della nuova fase di programmazione secondo il calendario previsto, in modo da evitare anche di trasmettere all’opinione pubblica un segnale di inadeguato funzionamento delle istituzioni dell’Europa allargata.