

# **La politica di coesione dell'Unione europea per il periodo 2007 - 2013 Lo stato dei lavori (\*)**

*di Giuseppe Sorrente*

## **Sommario**

**1. La cornice istituzionale. - 2. Le condizioni di contesto. - 3. Il quadro finanziario. - 4. La revisione intermedia della PAC. - 5. Il dibattito fra gli Stati membri e con la Commissione sulla nuova politica di coesione comunitaria. - 6. Proposta della DG Regio sulla riforma della politica regionale di coesione. - 7. Cenni sulla nuova politica sociale di coesione comunitaria. - 8. La semplificazione della gestione delle politiche strutturali. - 9. Questioni aperte. - 10. La posizione italiana. - 11. Alcune considerazioni conclusive.**

## **1. La cornice istituzionale**

Il trattato sull'Unione europea (versione consolidata con le modifiche apportate dal trattato di Amsterdam) dedica un apposito titolo, il Titolo XVII, all'obiettivo della coesione economica e sociale, specificamente rivolto (art. 158) a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni e il ritardo delle Regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali.

L'art. 159 prevede, in generale, che l'elaborazione e l'attuazione di tutte le politiche e azioni comunitarie, nonché l'attuazione del mercato interno, dovranno tenere conto dell'obiettivo della coesione economica e concorrere alla sua realizzazione e, in particolare, che la Commissione sostenga la realizzazione di detto obiettivo attraverso i fondi a finalità strutturale (fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia - sezione orientamento; fondo sociale europeo; fondo europeo di sviluppo regio-

---

(\*) Trattandosi di materia in continua evoluzione, si avverte che il presente lavoro è aggiornato al 15 gennaio 2003.

nale), il fondo di coesione, la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti.

L'art. 161 stabilisce che, con la procedura ivi descritta, siano definiti: *a)* i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei predetti fondi a finalità strutturale con la esplicita previsione della possibilità del raggruppamento degli stessi; *b)* le norme generali applicabili ai fondi (vedi per il ciclo 2000-2006 il regolamento (CE) del Consiglio 21 giugno 1999, n. 1260; *c)* le disposizioni necessarie per garantire il coordinamento dei fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti (quali il fondo di coesione istituito con il medesimo articolo, lo SFOP per la Pesca, etc.).

È materia controversa se il coordinamento di una pluralità di strumenti (sempre che di coordinamento efficace si tratti) configuri un'unica politica di coesione comunitaria, o se, piuttosto, non vi siano tante politiche, sia pure di coesione, quanti sono i fondi comunitari, e cioè la politica regionale (FESR), la politica sociale (FSE), la politica agricola sostenuta dal FEOGA Orientamento che, a sua volta, è compresa nella ben più ampia politica agricola Comune (PAC). O, ancora, se la politica di coesione comunitaria si manifesti in modo pienamente conforme alle previsioni del Titolo XVII solo nelle Regioni in ritardo di sviluppo (Regioni obiettivo 1), tramite l'intelaiatura della politica regionale e con il concorso finanziario complementare delle azioni proprie degli altri fondi (FSE, FEOGA O., SFOP).

Tuttavia la sfida dell'allargamento dell'Unione da 15 a 25 Stati membri, decisa nel recente Consiglio europeo di Copenaghen, con l'amplificazione dei divari regionali interni alla nuova configurazione del mercato europeo, sembrerebbe riproporre le ragioni e l'attualità della coesione, donde la previsione di una conferma di detto obiettivo generale nel quadro della revisione del trattato, la cui proposta è stata affidata alla Convenzione europea costituita all'uopo. Sembra dunque ragionevole interpretare lo stato dell'arte dei lavori in corso alla luce e nella prospettiva della conferma di una politica generale di coesione comunitaria, sia pure articolantesi in politiche per campi di attività, di fatto, corrispondenti ai citati fondi, stante le ragioni settoriali da

questi ultimi espresse.

Un altro tema all'attenzione della Convenzione è quello posto dal Comitato delle Regioni (C.d.R.) e, fra le associazioni rappresentative delle Regioni europee, soprattutto dalla Conferenza delle Regioni con potere legislativo (REGLEG) circa il riconoscimento esplicito della dimensione regionale in tutte le parti di pertinenza del trattato, di uno statuto speciale delle Regioni con poteri legislativi, e di un rafforzamento dello stesso C.d.R. Merita osservare il rilievo rivestito da detto tema anche ai fini e nella prospettiva di un riesame della suddivisione delle responsabilità per l'attuazione delle politiche strutturali del ciclo 2007-2013 all'insegna di un maggiore decentramento di funzioni in testa alle Regioni.

L'art. 159 del trattato vigente prevede, inoltre, che la Commissione presenti ogni tre anni al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni una relazione sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica e sociale e nel modo in cui i vari strumenti comunitari vi abbiano contribuito. Prevede altresì che tale relazione sia corredata, se del caso, di appropriate proposte.

Il terzo rapporto sulle politiche di coesione che verrà presentato nel corso del 2003 conterrà gli orientamenti della proposta della Commissione sulla nuova politica di coesione per il periodo 2007-2013. Elementi anticipatori di detti orientamenti sono riportati nel secondo rapporto sulla coesione economica e sociale recante il sottotitolo "Unità dell'Europa, solidarietà dei popoli, diversità dei territori" del gennaio 2001, nonché nella prima relazione intermedia sulla coesione (gennaio 2002) e nella seconda (attesa per il gennaio 2003).

Sarebbe opportuno che detto terzo rapporto contenesse un capitolo, da redigersi a cura di EUROSTAT, recante la territorializzazione di tutta la spesa comunitaria quanto meno alla scala dei NUTS II (ambito regionale), eccetto quella per il funzionamento delle istituzioni comunitarie e quella rivolta alla cooperazione esterna, anche allo scopo di evidenziare l'effetto distorsivo arrecato all'obiettivo della coesione economica dalla distribuzione della spesa agricola comunitaria di pertinenza del primo

pilastro del bilancio comunitario.

Nel corso del 2003, ciascun Stato membro valuterà in stretta concertazione con la Commissione (cfr. art. 42, reg. 1260/99), l'efficacia e l'efficienza dei programmi comunitari relativi alla politica di coesione di rispettiva pertinenza e decorrenti dall'anno 2000, affinché sia ripartita, non oltre il 31 marzo 2004, la riserva di premialità nell'ambito di ciascuno Stato membro. Le assegnazioni delle quote della predetta riserva e gli eventuali disimpegni automatici (*ex art. 31, reg. 1260/99*), in maturazione annualmente a partire dal corrente anno, costituiranno la base finanziaria per la revisione, nel corso dell'anno 2004, dei predetti programmi.

Il bilancio di attuazione nel quadriennio 2000-2003 dei programmi della coesione del ciclo di programmazione 2000-2006, risultante sia dalla valutazione intermedia degli stessi, sia dal riscontro degli eventuali disimpegni automatici e dalla distribuzione della riserva di efficacia e di efficienza, concorrerà così nel dettare le specifiche della riforma dei regolamenti dei fondi strutturali per il periodo 2007-2013, da effettuarsi in prima stesura a cura della Commissione (presumibilmente nella prima metà del 2004).

## 2. *Le condizioni di contesto*

Con Agenda 2000 la Commissione europea presentò nel 1997 agli Stati membri la propria proposta di indirizzi di bilancio e di programmazione dell'Unione per il periodo 2000-2006, approvati in via definitiva dal Consiglio europeo tenutosi a Berlino il 24-25 marzo 1999. In analogia, gli indirizzi di bilancio e di programmazione per il periodo 2007-2013 dovrebbero essere presentati in una nuova "Agenda" nel secondo semestre del 2004, presumibilmente, dalla nuova Commissione costituita dopo le elezioni del Parlamento europeo. Il biennio 2002-2003 costituisce quindi la fase di pre-negoziato rispetto alla presentazione di detta nuova Agenda e alla redazione, nel biennio 2004-2005, delle proposte dei nuovi regolamenti dei fondi strutturali,

nonché al negoziato formale con gli Stati membri ed alla relativa adozione da parte degli organi dell'UE, in modo che le forme di intervento per l'attuazione della nuova politica di coesione per il periodo 2007-2013 possano essere, tempestivamente, preparate dalle autorità degli Stati membri e delle Regioni nel corso del 2006. L'elaborazione delle linee direttrici della nuova politica di coesione e, soprattutto, la fissazione del peso che la medesima avrà nel quadro delle politiche di bilancio dell'UE, dipenderanno, preliminarmente, dalle scelte che verranno fissate nell'ambito del nuovo trattato dell'Unione il cui testo si presume possa essere approvato dalla apposita Conferenza intergovernativa entro la fine del 2003, o, al più tardi, entro il semestre successivo. Sarà infatti determinante il livello gerarchico che, fra le finalità della nuova Europa, verrà assegnato in tale contesto istituzionale alla missione di correggere i divari economici e sociali, consolidando e rafforzando i principi sopra richiamati, in una visione più equilibrata fra le due nozioni di "Europa, grande mercato" e "Europa solidale". In parallelo con il processo sopra richiamato, il Consiglio europeo di Copenaghen del 12-13 dicembre 2002 ha sancito la decorrenza dal 1° maggio 2004, secondo il calendario fissato da Agenda 2000, delle adesioni di 10 nuovi Stati membri, portando così i membri dell'Unione da 15 a 25. I relativi oneri finanziari hanno comportato sul bilancio dell'UE un aggravio minore rispetto ai timori della vigilia in quanto contenuti, relativamente al controverso capitolo dell'agricoltura, nella previsione di tassi gradualmente degli aiuti diretti agli agricoltori di detti Stati al momento dell'adesione, per arrivare al 100% del trattamento previsto per gli agricoltori degli attuali Stati membri solo nel 2013. Specificamente, sono stati concordati "stanziamenti di impegni massimi" nei settori agricoltura, azioni strutturali, politiche interne, amministrazione, e, inoltre, uno strumento forfetario speciale per i flussi di tesoreria per l'esercizio 2004 e una compensazione finanziaria temporanea per gli esercizi 2004-2006, per un totale di 40.744 milioni di Euro, di cui 9.791 riservati all'agricoltura (5.110 per lo sviluppo rurale) e 21.847 alle azioni strutturali.

Tale conclusione finanziaria del negoziato dell'allargamento, favorevole nel medio periodo alle più forti agricolture degli attuali Stati membri, consente una tempestiva trattativa per la revisione intermedia della politica agricola comune (PAC) che, se pur relativa al periodo 2003-2006, contiene elementi anticipatori della nuova PAC per il periodo 2007-2013. È presumibile, per altro, che il negoziato, entro il 2005, per l'adesione all'Unione della Romania e della Bulgaria nel 2007 influirà sulla conclusiva definizione di quest'ultima.

La Commissione, inoltre, ha presentato una proposta (comunicazione iniziale in data 28 maggio 2002) sulla riforma della politica comunitaria della pesca (PCP) recante: *a*) un pacchetto di proposte comprendente tre regolamenti del Consiglio, ivi inclusa quella di modifica del reg. (CE) del Consiglio 2792/99 sulle modalità e condizioni delle azioni strutturali della Comunità nel settore della pesca; *b*) tredici piani d'azione e documenti di indirizzo; *c*) la previsione che gli aspetti relativi alla politica comune della pesca riformata siano riesaminati nel 2008.

### 3. *Il quadro finanziario*

Atteso che le risorse destinate alla PAC e alla politica di coesione ammontano, nel settennio 2000-2006, complessivamente al 72,67% del bilancio comunitario, pari a 702.780 milioni di Euro, con una prevalenza di risorse per la PAC (al netto del FEOGA Orientamento) rispetto a quelle per la politica di coesione (tab. 1 e tab. 2), non vi è dubbio che le relative partite dovranno trovare, presumibilmente a partire dal secondo semestre del 2003, momenti di verifica di reciproca compatibilità delle rispettive proiezioni finanziarie per il periodo 2007-2013 nell'ambito di una prima previsione del bilancio comunitario relativa a detto periodo. Difatti, nella probabile sostanziale costanza delle finanze comunitarie, sarà possibile incrementare le risorse per la politica di coesione solo riducendo l'incidenza sul bilancio comunitario del FEOGA Garanzia e, nell'ambito di questo, del primo pilastro (sostegno al mercato).

TAB. 1 – Stanziamenti per impegni della UE a 21 Stati membri, periodo 2000-2006 (milioni di euro – prezzi 1999)

PILASTRI BILANCIO UE	Stanziamenti	%
Agricoltura <sup>(1)</sup> - Spese PAC (escluso sviluppo rurale)	267.370,00	38,04
Agricoltura <sup>(2)</sup> - Sviluppo rurale e misure d'accompagnamento <sup>(3)</sup>	30.370,00	4,32
Azioni Strutturali - Fondi strutturali (compreso FEOGA O.) e Fondo di Coesione	213.010,00	30,31
Politiche Interne	42.350,00	6,03
Politiche Esterne	32.060,00	4,56
Amministrazione e Riserve	37.710,00	5,37
Preadesione e Allargamento <sup>(4)</sup>	79.910,00	11,37
<b>Totale Stanziamenti</b>	<b>702.780,00</b>	<b>100,00</b>

TAB. 2 – Stanziamenti per impegni della UE a 21 Stati membri. Scenario 2007-2013 (milioni di Euro – prezzi 1999)

PILASTRI BILANCIO UE	Stanziamenti	%	%
Agricoltura <sup>(1)</sup> - Spese PAC (escluso sviluppo rurale)	223.315,00	31,77 <sup>(5)</sup>	31,77
Agricoltura <sup>(2)</sup> - Sviluppo rurale e misure d'accompagnamento <sup>(3)</sup>	74.435,00	10,59 <sup>(5)</sup>	12,84
Azioni Strutturali - Fondi strutturali (compreso FEOGA O.) e Fondo di Coesione			36,06
Politiche Interne			6,03
Politiche Esterne			4,56
Amministrazione e Riserve			5,37
Preadesione e Allargamento <sup>(4)</sup>			3,37
<b>Totale Stanziamenti</b>	<b>702.911,55</b>		<b>100,00</b>

(1) Circa il 20% dello stanziamento è destinato al finanziamento di spese per interventi di mercato, di aiuti all'*export*, e di restituzioni all'*importazione*.

(2) Lo stanziamento di 30.370,00 € è pari al 10,20% del totale degli stanziamenti dei due pilastri per l'agricoltura.

(3) Misure d'accompagnamento: agroalimentare, rimboschimento, prepensionamento, indennità compensativa.

(4) La quota dell'11,37%, corrispondente all'ammontare delle risorse per la preadesione e per l'allargamento, è suddivisibile nel 3,37% circa per destinazioni agricole e nell'8,00% per altre destinazioni affini a quelle delle Azioni strutturali.

(5) Ipotesi dimostrativa del proporzionamento degli stanziamenti fra i due pilastri agricoli, in costanza dell'ammontare complessivo degli stessi, a seguito dell'innalzamento dell'incidenza del secondo pilastro dal 10,20% al 25%, quale obiettivo da raggiungere gradualmente nel periodo 2004-2006.

(6) Ipotesi dimostrativa di scenario UE a 25 Stati membri di "credibilità" minima per la tenuta della Politica di coesione, comportante il solo assorbimento, *pro quota*, nei pilastri Agricoltura – Sviluppo rurale e Azioni strutturali dei due terzi delle risorse destinate in Agenda 2000 alla preadesione e all'allargamento, con riserva del restante terzo alla preadesione di altri due Stati membri (UE a 27); questa ipotesi non comporterebbe trasferimento di quote di stanziamento dai due pilastri agricoli al pilastro Azioni strutturali, bensì la conferma di un modesto riequilibrio fra i due pilastri agricoli.

Il nodo preliminare di detta prima previsione di scenario riguarderà l'ammontare delle risorse che gli Stati membri, e in particolare i maggiori sovventori netti, saranno disponibili a conferire per il finanziamento delle entrate dell'Unione nel periodo considerato. È presumibile che al riguardo si contrapporranno due linee di cui una tesa al contenimento dei contributi degli Stati membri, in coerenza con la linea di rigore finanziario richiesta ai rispettivi bilanci statali dal "Patto di stabilità e di crescita" (varato nel vertice di Amsterdam del 1997), e una di carattere espansivo del bilancio comunitario comportante viceversa maggiori esborsi da parte soprattutto degli Stati membri sovventori netti, fra i quali la Germania e (in misura minore) l'Italia.

Nella presente fase di pre-negoziato sul futuro della politica di coesione, tuttavia tali due impostazioni di bilancio non sono state ancora esplicitate, né sembra essere stata ancora risolta in modo convincente l'apparente contraddizione insita nella qualificazione di detto Patto (abbinamento di stabilità e crescita), nell'attuale situazione di rallentamento economico e a fronte, nel panorama europeo, di diffusi disegni di riduzione delle imposte, anche se attenuata dalle decisioni appresso specificate.

Come è noto, la Germania, la Francia e il Portogallo e l'Italia presentano difficoltà a ridurre, rispettivamente, le prime, il disavanzo dei rispettivi bilanci, e, l'Italia, l'incidenza del debito pubblico sul PIL. Tale situazione desta preoccupazione anche se il Consiglio europeo di Siviglia (giugno 2002), tramite l'adozione dei Grandi Orientamenti di politica economica (GOPE), e il Consiglio di Bruxelles dei ministri economici (novembre 2002) hanno introdotto nuove regole interpretative del patto di stabilità comportanti lo spostamento dal 2004 al 2006 dell'obiettivo per gli Stati membri di avvicinarsi al pareggio di bilancio a condizione che, oltre al rispetto del comune obbligo di contenere il disavanzo al di sotto del 3% del PIL, i paesi con elevati *deficit* strutturali si impegnino ad un aggiustamento annuo dello 0,5% per avvicinarsi al pareggio. La correzione dovrebbe essere più forte in fase di crescita favorevole e, soprattutto, per i paesi con elevati disavanzo o debito; circa quest'ultimo, è con-

fermato l'obbligo, fissato nel trattato, di portarlo "ad un ritmo soddisfacente" verso il 60% del PIL.

#### 4. *Revisione intermedia della PAC*

Nel 1999, quando venne trattata la riforma della PAC, relativa al periodo di bilancio comunitario 2000-2006, nella Conferenza intergovernativa di Berlino, si convenne di rinviare le questioni irrisolte ad una tappa successiva, appunto alla riforma di medio periodo, cioè dal 2003 al 2006, da definire entro la fine dell'anno 2002, in concomitanza e in connessione con le decisioni da assumere circa le modalità e le condizioni per l'effettuazione dell'allargamento.

La connessione fra detta riforma della PAC e l'allargamento era ed è dovuta alla necessità di dover condividere le risorse della PAC predeterminate fino al 2006 con i nuovi 10 paesi, tutti, chi più e chi meno, fortemente agricoli rispetto agli indicatori dei 15, a fronte di un bilancio della UE assolutamente rigido.

È pur vero che le previsioni di Agenda 2000 comportavano una riserva di risorse per i paesi dell'allargamento in conto PAC, ma si trattava (e si tratta) di quantità nettamente insufficienti ad assicurare un livello di aiuti diretti agli agricoltori dei paesi dell'allargamento comparabile a quello assicurato, allo stesso titolo, agli agricoltori dei 15 attuali paesi membri, implicante così una disparità di trattamento fra gli agricoltori dei paesi dell'allargamento (ove l'agricoltura incide sul PIL più che nei 15) e gli agricoltori degli attuali Stati membri, da sanare nel corso del nuovo periodo di programmazione 2007-2013.

A prescindere dai sopra citati effetti dell'allargamento, era rimasta pendente la duplice questione strutturale della riduzione dell'incidenza delle risorse assegnate alla PAC nel bilancio della UE nel 1° e nel 2° pilastro di quest'ultimo (oltre il 42% nell'attuale ciclo) e del riequilibrio delle risorse assegnate a ciascuno di detti due pilastri, essendo assolutamente preponderanti quelle assegnate al primo pilastro. Rilevasi che procedere nella direzione della riduzione del *budget* complessivo della PAC (1° e

2° pilastro) e, soprattutto, trasferire risorse dal 1° al 2° pilastro, ciò che si può evidentemente fare in costanza delle risorse assegnate all'intera PAC, ridurrebbe il contenuto assistenziale della politica agricola comunitaria, che in realtà si concentra soprattutto in alcuni paesi membri (quale la Francia) e a favore di alcune ristrette cerchie di grandi operatori.

(Il primo pilastro riguarda gli aiuti diretti agli agricoltori tramite le cosiddette OCM, Organizzazioni comuni di mercato, concernenti alcune produzioni continentali quali cereali, latte, carne, e altre mediterranee quali vino, olio, grano duro, riso, e gli aiuti all'esportazione di derrate agricole; detti aiuti non passano attraverso i canali delle Regioni, bensì vedono coinvolte al livello nazionale le associazioni dei produttori. Il 2° pilastro riguarda tutti gli interventi riconducibili al cosiddetto sviluppo rurale gestiti tramite programmi a scala regionale, POR e piani di sviluppo rurale nelle Regioni dell'obiettivo 1 e piani di sviluppo rurale nelle Regioni non obiettivo 1).

È palese la contraddizione interna alle politiche UE: da una parte, si perseguono severamente le infrazioni alla concorrenza nei settori industriali e dei servizi e persino in quello degli aiuti all'occupazione; dall'altra, si alimentano, tramite la PAC, posizioni di rendita nel mondo agricolo, a volte di rendita di oligopolio, e, contraddizione nella contraddizione, si impedisce il ricorso al *de minimis* nell'ambito degli aiuti diretti agli agricoltori (cioè alla concessione di piccoli aiuti ai piccoli agricoltori senza l'obbligo di notifica).

La Commissione ha presentato il 10 luglio 2002 una proposta della predetta revisione intermedia della PAC intesa a conciliare i sopra richiamati aspetti (riequilibrio fra 1° e 2° pilastro, progressivo allineamento nel corso del periodo 2007-2013 degli aiuti diretti agli agricoltori dei paesi dell'allargamento a quelli praticati agli agricoltori dei 15 Stati membri) introducendo, fra gli altri, gli istituti del cofinanziamento e del disaccoppiamento.

Il cofinanziamento da parte degli Stati membri, introdotto per la prima volta nel campo degli aiuti diretti delle OCM, verrebbe così a compensare la riduzione di risorse trasferite dal 1° al 2° pilastro, garantendo in questo modo agli agricoltori dei 15 Stati

membri fino a tutto il 2006 il mantenimento dello stesso livello di aiuti; va da sé che questa soluzione comporterebbe rispetto alla situazione attuale un maggior onere a carico dei bilanci degli Stati membri.

Il cosiddetto disaccoppiamento, consistente nel subordinare la concessione del contributo non alle quantità ed ai prezzi della produzione assistita bensì alle caratteristiche della conduzione aziendale delle relative imprese (quale il rispetto di parametri ambientali, etc.), dovrebbe motivare positivamente il mantenimento di elevati livelli di spesa comunitaria a favore del settore agricolo per i prossimi anni e, ad un tempo, non incidere sul meccanismo di formazione dei prezzi. Inoltre un sistema di aiuti disaccoppiati è compatibile con le attuali regole del WTO.

Tuttavia il recente accordo politico fra il Presidente della Repubblica francese e il Presidente del Governo tedesco ha indotto il Consiglio dei ministri dell'agricoltura a rivedere detta proposta della Commissione soprattutto riducendo il costo dell'allargamento a beneficio delle più forti agricolture degli Stati membri, a seguito dello spostamento dell'allineamento dei trattamenti a favore degli agricoltori dei nuovi Stati membri solo nel 2013 in dissenso con alcuni Stati candidati. Questi ultimi lamentano, non a torto, di venirsi a trovare per diversi anni in una situazione di disparità di trattamento dovuta al danno di dover competere, persino nei mercati domestici, con le derrate provenienti dai paesi dei 15 assistite da un livello di aiuti ben superiore a quello assicurato alle proprie produzioni e superiore allo stesso differenziale salariale.

Paradossalmente, ma non tanto, le organizzazioni dei coltivatori della Polonia (alle quali, oggi, comunque fa difetto il potere negoziale al tavolo europeo), preferirebbero piuttosto che nella UE a 25 si andasse rapidamente ad una radicale eliminazione degli aiuti diretti e del regime delle quote, con storno di risorse a beneficio dello sviluppo rurale (cioè del 2° pilastro).

La partita decisiva di questa vicenda, vertente soprattutto su come e in quanto tempo garantire il predetto allineamento, è stata risolta, per il medio periodo, in termini favorevoli soprattutto per le più forti agricolture degli attuali Stati membri nel

Consiglio europeo svoltosi a Copenaghen il 12 e 13 dicembre 2002.

*5. Il dibattito fra gli Stati membri e con la Commissione sulla nuova politica di coesione comunitaria*

Il dibattito fra gli Stati membri sugli indirizzi della nuova politica di coesione comunitaria, e fra questi e la Commissione (ma anche quello, sotteso, fra le pertinenti Direzioni generali della Commissione medesima) si è sviluppato sin dalla fine dell'anno 2001 nella cellula intergovernativa di prospettiva insediata presso la DG Regio, di fatto anche nel Comitato per lo sviluppo e la riconversione delle Regioni di cui all'art. 48 del reg. (CE) del Consiglio 1260/99, e nel corso dei seminari programmati all'uopo dalla DG Regio presso la sede della Commissione a Bruxelles, dei quali il primo dedicato al tema "Le priorità dell'Unione europea per le Regioni - definire il valore aggiunto comunitario" si è tenuto i giorni 27-28 maggio, articolato nelle seguenti tre sessioni: "Le Regioni in ritardo di sviluppo", "La riconversione delle Regioni" e "L'integrazione europea delle Regioni".

Altri seminari hanno riguardato, il 30 settembre, la "coesione sociale ed economica in una Unione allargata: valore aggiunto comunitario nelle politiche sociali e dell'occupazione", e il 17-18 ottobre, le politiche per la montagna. Un quarto, a completamento della serie, è previsto per il 3-4 marzo sul tema "La gestione futura dei fondi strutturali: quale suddivisione di responsabilità?" che costituisce, insieme alla questione finanziaria, il nodo del confronto fra la Commissione e gli Stati membri, del quale la semplificazione delle procedure gestionali e dei controlli è il corollario.

Relativamente al merito del confronto è emerso, all'inizio del 2002, un contrasto fra una posizione (tedesca e di altri sovventori netti) mirante alla cosiddetta "rinazionalizzazione" delle risorse riservate alle politiche regionali (FESR) di coesione comunitaria, secondo la quale ad esempio la Germania ridurrebbe il proprio concorso al bilancio della UE di un ammontare pari alle ri-

sorse dalla medesima riscosse (in un anno convenzionale) per interventi afferenti alla politica regionale di coesione, e la linea della conferma della “europeizzazione” delle politiche di sviluppo regionale lanciata nel 1989 con l’attuazione della riforma dei fondi strutturali per cicli pluriennali di programmazione.

Secondo l’impostazione della “rinazionalizzazione”, la politica regionale di coesione comunitaria dovrebbe essere rivolta unicamente ai percettori netti (paesi dell’allargamento e attuali paesi del fondo di coesione), in nome del principio della sussidiarietà (e della solidarietà), per cui, nella fattispecie, l’Unione dovrebbe intervenire solo a favore degli Stati membri che non fossero in grado di risolvere con le proprie forze le rispettive problematiche di arretratezza.

L’altra posizione, sostenuta dalla Commissione, dalla delegazione italiana e dai paesi beneficiari netti, tende alla sostanziale conferma del sistema vigente, se pur depurato dalla eccessiva attuale pervasività della Commissione, sulla base dell’assunto dichiarato che il ristorno di risorse comunitarie per le politiche regionali di coesione comunitaria arrecherebbe un valore aggiunto derivante dall’adozione di procedure e metodi di *governance* virtuosi ai fini dello sviluppo regionale e locale, nel presupposto (sottinteso, n.d.a.) di un quadro di politiche espansive del bilancio dell’Unione e/o di trasferimenti di quote dal primo pilastro.

A proposito di un’impostazione nazionale che tenga conto dei diversi domini, è notevole come l’atteggiamento “tedesco” rispetto alle politiche regionali di coesione appaia coerente con il piano in cinque punti presentato nell’estate del 2002 dal Governo tedesco alla Commissione europea per rendere più competitive le aree di eccellenza della “vecchia economia” nella UE e, segnatamente, in Germania. Tale piano, basato sull’idea che la modernizzazione economica lanciata nel Consiglio europeo di Lisbona non possa prescindere da una politica industriale idonea a consentire alle imprese europee di affermarsi su scala mondiale nel lungo termine, postula una riforma in funzione di detti fini dei regolamenti comunitari concernenti il mercato interno e la concorrenza, piuttosto che l’adozione di politiche di sovven-

zioni onerose per il bilancio comunitario e, quindi, per gli Stati membri sovventori netti.

Se il 2002 è stato l'anno del confronto fra dette due posizioni, all'inizio del 2003 sembrano essere maturate le condizioni per una composizione delle stesse in base ad una nuova posizione tedesca conseguente sia alla recente "apertura" della Commissione sulla semplificazione (cfr. apposito capitolo), sia, soprattutto, ad una valutazione aggiornata degli interessi tedeschi risultanti dalle ultime stime secondo cui la maggior parte dei Lander tedeschi orientali presenterebbe un PIL *pro capite* inferiore al 75% della media comunitaria anche nell'Europa a venticinque.

La nuova posizione del Governo federale, sottoposta nel dicembre 2002 al negoziato con i Lander, accoglierebbe il mantenimento delle politiche strutturali per il periodo 2007-2013 nell'intero territorio della UE a condizione che il relativo onere fosse inferiore alla soglia dello 0,45%, ritenuta invece indispensabile dal commissario Barnier (vedi paragrafo 6), nel quadro di un finanziamento del bilancio comunitario inferiore alla soglia massima attuale (1,27% del PIL della UE). Stante l'assoluta priorità per le Regioni obiettivo 1, ne conseguirebbe una drastica riduzione dei programmi degli obiettivi 2 e 3 affinché il relativo ammontare non superi il 5-10% dei finanziamenti riservati alle politiche strutturali (a fronte del 23,8% nel periodo 2000-2006).

Le posizioni sopra richiamate e gli esiti dei seminari citati avranno una prima composizione nel Consiglio informale che la Presidenza greca ha reso noto di voler organizzare nel corso del primo semestre del 2003 per proseguire e approfondire al livello ministeriale il dibattito sulla futura politica di coesione comunitaria.

#### **6. *Proposta della DG Regio sulla riforma della politica regionale di coesione***

Il commissario Michel Barnier, nel formulare, in occasione del citato seminario del 27 e 28 maggio 2002, l'auspicio che il terzo rapporto sulla coesione, recante gli orientamenti della nuo-

va politica di coesione, possa essere adottato dalla Commissione entro la fine dell'anno 2003, ha indicato nelle seguenti proposizioni i punti intorno ai quali verterà la proposta della Commissione sulla nuova politica di coesione. Rilevasi per altro che quest'ultimo tema costituisce, insieme alla questione finanziaria, il nocciolo del confronto fra la Commissione e gli Stati membri.

I. Conferma della "europeizzazione" della politica regionale di coesione nei paesi dell'Unione senza distinzione fra paesi membri sovventori netti e quelli percettori netti, ma con l'introduzione della graduazione del controllo della Commissione sull'utilizzo delle risorse comunitarie in proporzione al livello delle risorse assegnate (criterio della proporzionalità), accompagnata da una suddivisione fra la Commissione e gli Stati membri della responsabilità contabile nella gestione delle medesime rispetto al Parlamento e alla Corte dei conti europei.

Ciò significa che le procedure di controllo comunitarie potranno essere massime (cioè ai livelli attuali) nei paesi dell'allargamento, medie nelle Regioni ob. 1 e minime nelle zone interessate dalla riconversione e, di contro, inversamente graduate le responsabilità contabili dei rispettivi Stati membri (o Regioni). Questa materia, la cui pesantezza nei programmi della presente fase è una delle cause della citata richiesta di rinazionalizzazione, è stata affidata ad un apposito gruppo di lavoro costituito dalla DG Regio con il mandato di esaminare le semplificazioni e le graduazioni possibili "prima e dopo il 2006".

II. Conferma della estensione della politica regionale di coesione anche al di fuori delle Regioni in ritardo, sia per il sostegno ai processi di riconversione che per la promozione dell'integrazione europea delle Regioni, con l'indicazione del seguente pacchetto (menù) di "priorità comunitarie territoriali e tematiche" a cui dovranno attenersi i relativi programmi.

Circa il profilo territoriale, trattasi delle cinque priorità territoriali identificate nel secondo rapporto sulla coesione: i quartieri urbani; le zone in ristrutturazione industriale; le zone rurali; le zone con svantaggi naturali duraturi; la cooperazione fra Regioni.

Per quanto concerne il profilo tematico, sono indicati, quali

fattori di competitività dotati di carattere propulsivo per il futuro: la nuova economia e la società della conoscenza, lo sviluppo durevole e le reti, e le priorità in materia di occupazione e politica sociale identificate nel predetto secondo rapporto (formazione di posti di lavoro più numerosi e di migliore qualità, inserimento sociale, e pari opportunità).

Rilevasi che l'inserimento del tema della "cooperazione fra Regioni", trattato sino ad oggi con l'iniziativa comunitaria INTERREG III, nel novero delle sopra citate priorità comunitarie territoriali potrebbe comportare il trasferimento delle relative azioni nei programmi *mainstream* sia delle Regioni arretrate, sia delle Regioni non obiettivo 1.

Il fatto che anche i temi dei "quartieri urbani" e delle "zone rurali", trattati sino ad oggi dalle iniziative comunitarie, rispettivamente, URBAN e LEADER, siano stati inseriti fra le stesse priorità denota l'orientamento della eliminazione della forma stessa di intervento costituita dall'iniziativa comunitaria (certamente di URBAN e probabilmente di INTERREG), così portando alle estreme conseguenze la riduzione delle stesse avviata con il reg. 1260/99.

III. L'assegnazione delle risorse comunitarie agli Stati membri, da effettuarsi, come per il passato, necessariamente sulla base di criteri obiettivi (non ancora specificati, n.d.a.), costituirà la base finanziaria per la successiva ripartizione nazionale da determinarsi a cura dello Stato membro secondo criteri "obiettivi" (non è chiaro tuttavia se la relativa scelta venga riconosciuta nella piena discrezionalità dello Stato membro, in tal caso si tratterebbe di un'innovazione rispetto al passato, n.d.a.).

È indicato, comunque, che detta ripartizione nazionale dovrà essere idonea ad assicurare, nei programmi regionali, un'appropriata concentrazione di risorse sia per le priorità territoriali, con rinvio al modello di URBAN II comportante l'adozione dei parametri della popolazione coperta e dell'intensità di aiuto per abitante, sia per le priorità tematiche circa le quali viene indicato il criterio della massa critica occorrente per il raggiungimento dell'obiettivo indicato.

Non è chiaro, allo stato, se la predetta ripartizione nazionale

fra le Regioni, da effettuarsi con i meccanismi di codecisione previsti dall'ordinamento di ciascuno Stato membro (ad es., in Italia, tramite la Conferenza Stato-Regioni) comporterà un'assegnazione indistinta di risorse, se pur accompagnate da indirizzi di massima discendenti da dette "priorità comunitarie territoriali o tematiche"(PCTT), ciò che sarebbe un'effettiva innovazione, e con vincoli di destinazione per fondo nel caso di programmi plurifondo (la cui eventuale reintroduzione costituirebbe un fatto positivo), oppure un'assegnazione di risorse distinta per PCTT, in particolare per le priorità in materia di occupazione e di politica sociale.

IV. Riconoscimento allo Stato membro della responsabilità, circa le priorità territoriali, nella eventuale identificazione delle zone eleggibili, in partenariato con le autorità regionali e locali. Non è da escludere (n.d.a.) il superamento dello stesso obbligo di individuazione di zone eleggibili.

V. La pianificazione e la gestione dei programmi dovrà essere decentrata, dunque a titolarità regionale, con il coinvolgimento degli altri attori regionali e di quelli locali interessati (partenariato sociale ed istituzionale). Rilevasi in particolare il richiamo al coinvolgimento degli enti locali sia nella identificazione delle zone eleggibili, sia nelle fasi redazionali e gestionali dei programmi (non a caso viene indicata l'esperienza di URBAN II).

I programmi regionali dovrebbero inoltre costituire l'oggetto di contratti tripartiti fra la Commissione, lo Stato e la Regione (una soluzione del genere fu già adottata per i PIM negli anni '80).

VI. È posta, infine, la necessità di confermare un apposito stanziamento per le sperimentazioni affidate, come per il passato, alle azioni comunitarie innovatrici (in valori presumibilmente superiori a quelli attuali, sia in percentuale che in assoluto, soprattutto se verranno eliminate le iniziative comunitarie, n.d.a.), in quanto le stesse permetterebbero alla Commissione UE di mantenere un contatto diretto con le Regioni.

VII. Relativamente alle risorse che potranno essere destinate nel bilancio comunitario nel periodo 2007-2013 per la politica di

coesione, il commissario Barnier ha assunto l'impegno di proporre alla Commissione la soglia dello 0,45% del PIL della UE a 25 Stati membri in quanto di "credibilità" minima per sopperire ai fabbisogni sia dei nuovi Stati membri, sia delle Regioni oggi assistite dal fondo di coesione, sia di buona parte delle attuali Regioni ob. 1, sia delle attuali Regioni obiettivo 2 e di quelle in uscita dall'ob.1. Tale ammontare corrisponderebbe alla somma delle risorse attuali derivanti dai fondi strutturali per gli attuali 15 Stati membri, dai fondi di preadesione e dalle risorse *ex* Agenda 2000 stanziare per le adesioni nell'arco temporale 2004-2006.

Pur non rilevandosi nella predetta relazione alcuna specifica indicazione sulle condizioni di accesso al futuro *status* di Regione ob. 1, si può tuttavia ipotizzare da indizi coerenti con il senso generale della medesima, che vi potranno essere almeno due tipologie di Regioni ob. 1: la prima costituita da quelle che, presumibilmente, al 31 dicembre 2003 registrino (per la media dei tre anni 2001-2003) un valore del proprio PIL *pro capite* inferiore al 75% di quello della UE a 25 Stati membri; la seconda costituita da quelle che registrino un valore del proprio PIL *pro capite* inferiore al 75% di quello della Unione degli attuali 15 Stati membri. Alle due categorie di Regioni verrebbero così assegnate dotazioni *pro capite* adeguatamente differenziate, in modo che alla seconda categoria possa corrispondere (comunque non oltre il 2013) un trattamento in qualche modo corrispondente alle attuali situazioni di *phasing out* dall'ob. 1.

### 7. Cenni sulla nuova politica sociale di coesione comunitaria

Nel seminario svoltosi il 30 settembre 2002 sulla "Coesione sociale ed economica in una Unione allargata: valore aggiunto comunitario nelle politiche sociali e dell'occupazione" sono stati indicati, a fronte delle tre sfide dell'Unione attuale, dell'Unione allargata e delle nuove generazioni, i seguenti quattro obiettivi per la realizzazione di una società all'insegna del benessere e della coesione sociale: 1) più posti di lavoro e migliori; 2) diffu-

sione del commercio elettronico e delle nuove tecnologie (*target* del Consiglio europeo di Lisbona); 3) promozione dell'inclusione sociale; 4) pratica delle pari opportunità.

Al fine di conciliare la minore disponibilità *pro capite* delle risorse con i maggiori fabbisogni derivanti dall'allargamento occorre introdurre, in corrispondenza dello squilibrio esistente nell'Unione allargata fra risorse umane e distribuzione spaziale delle opportunità di lavoro, una manovra secondo priorità tematiche e territoriali tale da contemplare una sostanziale conferma nelle Regioni in ritardo dell'intera gamma delle azioni tipiche del FSE, con una particolare cura per quelle a sostegno dell'occupazione, e da privilegiare, viceversa, nelle altre Regioni azioni mirate a garantire l'adattabilità delle risorse umane. In queste ultime Regioni lo squilibrio, spesso sotto il profilo qualitativo, fra domanda e offerta di lavoro richiede soprattutto l'adozione di strategie appropriate rivolte a particolari gruppi (immigrati, lavoratori irregolari, precariato), e ad alcuni settori quali le nuove professioni, il *no profit* e le imprese innovative (*start up* e *spin off*).

In entrambi i casi, nelle Regioni in ritardo di sviluppo e nelle altre, dovrà essere perseguita una maggiore coerenza con gli altri fondi, in particolare con il FESR, non solo per raggiungere un'effettiva integrazione della filiera inclusione/occupazione/sviluppo, ma anche per stimolare presso le relative azioni comportamenti virtuosi circa le pari opportunità e la legalità. Dovranno inoltre essere coinvolti sistematicamente, nelle azioni formative e in quelle per l'occupazione, tradizionali o non, gli operatori privati, allo scopo di invertire la tendenza delle imprese a non investire sufficientemente nel capitale umano.

L'approccio olistico circa la strumentazione di intervento (un solo fondo unificato), per quanto non escluso *a priori* ed anzi da taluno ritenuto appropriato quando si debba operare nella dimensione urbana, è tuttavia considerato, ad un tempo, poco realistico e foriero di marginalizzazione nell'assegnazione delle risorse per le azioni di coesione sociale.

Sono state richieste infine flessibilità per i controlli e semplificazione della gestione, quest'ultima da affidare interamente

alle Regioni, per consentire di dedicare maggiori energie alla definizione della strategia di intervento.

Infine è confermata l'utilità di strumenti atti a favorire processi transnazionali di apprendimento e scambi di esperienze.

### **8. *La semplificazione della gestione delle politiche strutturali***

Nel Consiglio svoltosi a Bruxelles il 7 ottobre 2002 i ministri nazionali per la politica regionale hanno accolto positivamente le proposte presentate dai commissari Michel Barnier (politica regionale), Anna Diamantopoulou (occupazione e affari sociali) e Franz Fischler (agricoltura, sviluppo rurale e pesca) circa i nuovi provvedimenti per semplificare la gestione delle politiche strutturali relative al periodo 2000-2006, in quanto ritenute rispondenti alle richieste avanzate ripetutamente dai soggetti responsabili della gestione dei fondi strutturali, in ultimo, nel seminario indetto dalla DG Regio del 27 e 28 maggio 2002.

Nell'ambito del quadro normativo esistente sono state individuate le seguenti nove misure: modifica dei programmi; controlli; revisioni intermedie dei programmi; rapporti annuali; valutazione e relativi indicatori di risultato e d'impatto; assegnazione della riserva di efficacia ed efficienza; incontro annuale delle amministrazioni; ruolo della Commissione nel Comitato di sorveglianza; dispositivo regolamentare relativo alla gestione finanziaria.

Per quanto le predette misure siano specificamente rivolte ai programmi in corso, e dunque siano definite nel rispetto dei regolamenti comunitari vigenti, non vi è dubbio che contengano elementi anticipatori della disciplina per i programmi del ciclo 2007-2013, in particolare per quanto concerne la sperimentazione del principio della flessibilità e, soprattutto, di quello della proporzionalità in base al quale è introdotto un approccio improntato all'intensità dei controlli previsti dai regolamenti comunitari in rapporto allo scopo delle disposizioni medesime e all'importanza dell'intervento; implicante cioè, in buona sostanza, meno oneri amministrativi per i programmi di minor peso fi-

nanziario.

L'efficacia di tali misure è tuttavia condizionata al recepimento delle stesse mediante appropriati provvedimenti ai livelli nazionale e regionale. Difatti nella parte introduttiva del documento di cui trattasi "si constata una certa riluttanza degli Stati membri ad utilizzare il margine di interpretazione della normativa per rispondere a specificità territoriali e istituzionali; ciò comporterebbe la definizione, a livello nazionale o regionale, di norme trasparenti per la buona esecuzione dei programmi opponibili ai diversi organismi di controllo".

Questa materia, comportante una rigorosa e tempestiva applicazione del regolamento (CE) della Commissione 438/2001 concernente i sistemi di gestione e di controllo, si rivela pertanto propedeutica alla trattazione del tema della suddivisione delle responsabilità fra Commissione, Stati membri e Regioni oggetto del seminario del 3-4 marzo 2003.

## 9. *Questioni aperte*

I lavori sia delle sessioni plenarie che di quelle tematiche del seminario del 27 e 28 maggio 2002 sul valore aggiunto della politica regionale di coesione comunitaria hanno generato numerose prese di posizioni sulle questioni non toccate dalla relazione Barnier e richieste di approfondimenti sugli aspetti ritenuti carenti, le une e le altre raccolte nelle relazioni conclusive dei referenti dei gruppi di lavoro e, per sommi capi, esposte di seguito.

A) Sarebbe opportuno riunire i fondi strutturali in un unico fondo deputato al sostegno della politica di coesione (ipotesi massima), e, in subordine, estendere all'intero territorio della UE, mediante appropriata revisione del reg. 1260/99, l'attuale quadro normativo in vigore per le sole Regioni ob. 1 affinché tutte le risorse comunitarie a sostegno di interventi strutturali confluiscono in un unico programma operativo su base e a titolarità regionali.

Questa seconda soluzione, comportante nelle Regioni obiettivo 2 il trasferimento al FEOGA Orientamento delle risorse oggi

affidate alla gestione del fondo di garanzia per il finanziamento dei piani regionali di sviluppo rurale, consentirebbe un riequilibrio di risorse comunitarie a favore del FEOGA Orientamento e, quindi, dei fondi strutturali.

B) Essendosi rilevato che le debolezze strutturali di una Regione possono essere agricole, o industriali o afferenti a settori del terziario, e che per lo sviluppo delle stesse zone rurali occorre recuperare l'integrazione fra le città e i distretti rurali, è ritenuto opportuno l'inserimento dello sviluppo rurale nell'ambito delle politiche strutturali, in analogia a quello dello sviluppo locale di cui il primo è una specificazione.

C) Analogamente, l'inserimento fra le sopra richiamate priorità comunitarie tematiche di quelle concernenti l'occupazione e la politica sociale di pertinenza del FSE pone la questione di come i relativi interventi debbano/possano integrarsi nell'ambito di una programmazione per lo sviluppo e la coesione a scala regionale, dunque, dell'inserimento dei relativi interventi in un unico POR plurifondo anche nelle Regioni non in ritardo (in luogo dell'attuale distinzione fra i DOCUP obiettivo 2 e i POR obiettivo 3).

D) È stata posta l'esigenza del superamento nelle Regioni non ob. 1 delle rigidità insiste nel vincolo di destinazione dei flussi per materie e per zone verso l'allestimento, anche in queste Regioni, di programmi regionali plurisettoriali che facciano leva soprattutto su azioni di contesto, pur nel rispetto delle suddette priorità comunitarie, la cui funzione dovrebbe, per altro, essere indicativa.

E) È stato ravvisato che, al di là del menù delle priorità, occorra piuttosto una più forte direzione strategica della Commissione UE finalizzata sia all'organizzazione del concorso delle grandi politiche di settore dell'Unione nei vari domini (ambiente, energia, ricerca, trasporti, immigrazione,...) alla politica di coesione, sia ad assicurare specifici spazi per la partecipazione delle Regioni all'attuazione o alla promozione di dette politiche o di taluni filoni delle medesime. (In effetti la realizzazione di detto approccio costituirebbe un ulteriore valore aggiunto comunitario rispetto a quello in oggetto).

F) In particolare, è stata richiamata l'esigenza di un coordinamento fra i programmi (ad es., PHARE, MEDA etc.) messi in campo dall'Unione per le politiche di cooperazione allo sviluppo con i paesi terzi e le analoghe iniziative di cooperazione transnazionali sostenute dai fondi strutturali (ad es., INTERREG).

G) Relativamente agli aiuti a finalità regionale alle imprese, è stato osservato che per evitare che l'allargamento si traduca in concorrenza sleale all'interno dell'Unione debbano essere favoriti, nei nuovi Stati membri, interventi sugli elementi di contesto (sostenibilità ambientale, sicurezza dei prodotti, sicurezza dei luoghi di lavoro, infrastrutture di collegamento, sviluppo locale) piuttosto che aiuti agli investimenti delle imprese che pertanto dovrebbero essere contenuti al massimo. Detta linea comporta, coerentemente, una loro sostanziale abolizione negli attuali Stati membri, fatta eccezione per casi particolari e comunque con ridottissimi tassi, preferendovi il ricorso a prestiti e a strumenti di ingegneria finanziaria e innovativa.

H) Alcuni partecipanti al seminario hanno, infine, proposto di convertire la destinazione della riserva per la premialità a disposizione per ciascuno Stato membro, introdotta con il reg. 1260/99, ad accantonamento per fabbisogni imprevisti o sopravvenuti.

Con riguardo alla radice del problema, sembrerebbe preferibile che, in luogo del meccanismo disimpegno/premialità, di dubbia coerenza con il concetto stesso di coesione, la Commissione concordasse con gli Stati membri e con le Regioni, nell'ambito dei proponendi contratti tripartiti, clausole per l'attivazione, in casi di *défaillance* nella realizzazione dei programmi o di parti di essi, di meccanismi di surroga e/o di commissariamenti *ad acta* e, comunque, curasse la predisposizione di pacchetti applicativi per l'installazione di procedure, di modelli organizzativi e di schemi di bandi.

In tale ottica sembrerebbe opportuno rivalutare anche lo strumento delle sovvenzioni globali, se richiesto dalle Regioni interessate, implicante, esso sì, la previsione di penali a carico del soggetto gestore in caso di mancato rispetto dei tempi e delle condizioni attuative del programma o di spezzoni dello stesso.

## 10. *La posizione italiana*

Posto il carattere negoziale, per passaggi successivi, della materia in oggetto, la posizione italiana è stata illustrata dai referenti della delegazione italiana, composta da rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze e da rappresentanti delle Regioni, nel citato seminario di Bruxelles del 27 e 28 maggio 2002, sulla base del documento "riforma della politica regionale di coesione comunitaria 2007-2013 : verso una seconda memoria italiana", recante la data di maggio 2002, concordato nel corso del quarto incontro di partenariato fra le amministrazioni centrali, le Regioni, le rappresentanze degli enti locali e delle parti economiche e sociali promosso dal Ministero dell'economia, dipartimento politiche di sviluppo (DPS) e dal Ministero degli esteri - direzione generale integrazione europea (DGIE).

Un secondo documento è costituito dal progetto di parere "coesione, rapporto intermedio" del Comitato delle Regioni, predisposto dal relatore italiano, approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province a statuto speciale, previa verifica di coerenza con il documento sopra richiamato, recante fra l'altro l'invito alla Commissione, relativamente al tema generale della disciplina degli aiuti a finalità regionale, a valutare, al fine di prevenire ulteriori situazioni di squilibrio, l'opportunità di mantenimento nella UE a 15 delle attuali aree *ex art. 87.3 a) e c)* del trattato, e a favorire una semplificazione delle procedure di autorizzazione degli stessi.

Un terzo documento è costituito dalle "Prime riflessioni della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome sul futuro delle politiche di coesione e della politica regionale" approvato nella sessione comunitaria della medesima Conferenza svoltasi a Palermo il 31 ottobre 2002.

Caratteri peculiari di detto documento, rispetto a quello sopra richiamato "Verso una seconda memoria italiana", al quale si collega in premessa, sono: *a)* la sottolineatura della centralità

dell'area mediterranea e della preminenza delle grandi infrastrutture che riducano i divari in Europa, con particolare riferimento ai corridoi 5 e 8 e alle autostrade del mare; *b*) la presa in conto dei fattori che aggravano gli effetti negativi di qualunque tipo di isolamento (insularità, montagna, confine anche marittimo); *c*) l'auspicio della istituzione di un unico fondo per le politiche strutturali e, comunque, l'orientamento per un'effettiva integrazione anche nelle Regioni non obiettivo 1 degli strumenti di intervento su base e a titolarità regionale; *d*) la richiesta alla Commissione di una maggiore semplificazione delle procedure e della proporzionalità dei controlli in rapporto alle risorse assegnate e in base alle normative nazionali; *e*) la necessità che le politiche comunitarie settoriali siano integrate con le politiche strutturali con la possibilità che i programmi settoriali interessanti la mobilità, i trasporti, l'ambiente, l'energia, l'innovazione e la ricerca possano essere modulati e decisi territorialmente; *f*) la necessità di addivenire per il periodo 2007-2013 ad un maggior equilibrio tra le risorse destinate al sostegno dei mercati agricoli e quelle destinate alle azioni strutturali in funzione dello sviluppo rurale; *g*) la necessaria ponderazione del PIL *pro capite* con correttivi che tengano conto della dotazione infrastrutturale, della perifericità e, soprattutto, del tasso di occupazione; *h*) la raccomandazione che per le Regioni che usciranno dagli obiettivi 1 e 2 sia assicurato un sostegno significativo, sia in termini di risorse finanziarie che di durata temporale degli interventi, in funzione del relativo grado di sviluppo socioeconomico; *i*) l'opportunità di lasciare alle Regioni non arretrate la facoltà di scegliere nell'ambito dei programmi comunitari di propria pertinenza la destinazione territoriale e tematica delle proprie strategie di sviluppo locale; *l*) la necessità della presenza di propri rappresentanti nella delegazione italiana al Comitato per lo sviluppo e la riconversione delle Regioni, nonché negli altri Comitati di cui all'art. 47 del reg. 1260/99.

Un quarto e ultimo documento in questa fase è dato dal "Secondo *memorandum* italiano sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria 2007-2013" recante la data del mese di dicembre 2002, tratto dall'omonimo documento del me-

se di maggio 2002 del quale costituisce un approfondimento condotto “sulla base di un confronto che, secondo il metodo europeo del partenariato, ha avuto luogo da allora fra Stato, Regioni, enti locali e parti economiche e sociali”, ai fini del successivo inoltro alla Commissione (in vista del secondo rapporto intermedio sulla politica di coesione e del seminario programmato per il 3 e 4 marzo 2003, n.d.a.).

Questo documento consta di una introduzione e di undici schede concernenti: 1) finalità e riforma della politica regionale di coesione comunitaria; 2) valore aggiunto comunitario, sussidiarietà e *governance*; 3) unità territoriali di riferimento della politica regionale di coesione comunitaria; 4) aree arretrate: quota delle risorse per le azioni strutturali; 5) aree arretrate: ammissibilità al sostegno obiettivo 1; 6) aree arretrate: assegnazione delle risorse *pro capite* alle Regioni obiettivo 1; 7) il problema dell'insularità nelle Regioni arretrate; 8) il problema dell'effetto statistico; 9) aree non arretrate: centralità regionale e menù di priorità; 10) cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale; 11) modernizzazione delle istituzioni pubbliche e assorbimento dei fondi.

Punti salienti di questo documento, che compendia la posizione italiana alla fine dell'anno 2002, sono: *a)* il richiamo ad una appropriata collocazione della politica regionale di coesione comunitaria nel quadro della riforma dei trattati; *b)* l'invito ad evitare che le politiche regionali, comunitarie e nazionali, si risolvano in azioni aggressive fra paesi e Regioni “a colpi di sussidi”; *c)* una decisa riforma della *governance* della politica regionale di coesione comunitaria che dia effettiva attuazione ai principi base del metodo europeo (semplificazione, sussidiarietà e proporzionalità nei controlli con una attuazione appropriata degli articoli 5, 158 e 274 del trattato dell'Unione, partenariato, integrazione, premialità); *d)* la politica regionale di coesione è rivolta alle Regioni non ai paesi; *e)* le Regioni arretrate devono ricevere maggiori risorse rispetto al passato anche se la dotazione finanziaria complessiva non dovesse crescere in termini di PIL rispetto allo 0,45% attuale; *f)* conferma della soglia del 75% del PIL *pro capite* medio comunitario per l'ammissibilità al so-

stegno obiettivo 1, e condivisione del ricorso, assieme al reddito *pro capite*, al tasso di occupazione; *g*) garanzia per le Regioni ammissibili al sostegno obiettivo 1 di un volume di risorse proporzionale ai differenziali di prosperità e di disagio infrastrutturale e al tasso di disoccupazione; *h*) necessità di riservare un'attenzione particolare agli interventi per le Regioni arretrate insulari; *i*) un adeguato sostegno transitorio alle Regioni in uscita dall'obiettivo 1, maggiorato nel caso di uscita a causa dell'effetto statistico; *l*) la politica regionale di coesione comunitaria è necessaria anche nelle aree non arretrate, alle relative Regioni deve essere affidata, in un quadro di riferimento nazionale, la responsabilità di individuare e perseguire proprie priorità nell'ambito di un menù di priorità fissato dalla Commissione europea; *m*) le attività di cooperazione devono essere rafforzate, attraverso l'inserimento nel *mainstream* delle azioni strutturali, sia nelle Regioni arretrate sia nelle Regioni non arretrate; *n*) la politica regionale di coesione comunitaria deve rafforzare i processi di modernizzazione delle istituzioni pubbliche, in particolare delle istituzioni di governo decentrato dei nuovi Stati membri.

Relativamente alle Regioni non obiettivo 1, la notazione, tratta dal testo del secondo *memorandum* italiano, secondo cui "il *menu* ("Barnier", n.d.a.) di priorità, una volta approvato dagli Stati membri, 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" sembra prefigurare, da una parte, anche per queste Regioni un quadro comunitario di sostegno (QCS) nazionale, presumibilmente plurifondo dati gli esigui finanziamenti in conto FESR, dall'altra, un'ampia discrezione delle Regioni nella distribuzione spaziale e settoriale delle risorse assegnate, però in rapporto con la propria programmazione; donde una valorizzazione di quest'ultima.

### 11. *Alcune considerazioni conclusive*

Gli esiti dei lavori del seminario del 27 e 28 maggio 2002 hanno confortato in generale e con le cautele del caso il modello proposto dal commissario Barnier inteso, evidentemente, quale tentativo di compromesso fra le due posizioni richiamate all'inizio.

La cautela di cui sopra è ampiamente motivata dall'esperienza della recente riforma dei fondi strutturali secondo cui operazioni presentate dalla Commissione UE come grandi aperture nei confronti degli Stati membri e delle Regioni nella gestione dei programmi, quale la distinzione fra programma (POR o DOCUP) e complemento di programmazione, si sono rivelate alla prova dei fatti un'ulteriore complicazione a cui non hanno corrisposto spesso, rispetto al passato, una minore invadenza dei rappresentanti della Commissione, né uno snellimento delle procedure.

Così come altre operazioni afferenti all'attuale ciclo 2000-2006, rivolte alle Regioni non ob.1, quali la sostituzione dei programmi plurifondo con programmi monofondo e l'utilizzo del FEOGA Garanzia invece del FEOGA Orientamento per il finanziamento di interventi strutturali in materia di sviluppo rurale, hanno rappresentato arretramenti sotto il profilo dell'impostazione programmatica, e, di converso, razionalizzazioni gestionali motivate da logiche interne delle direzioni generali titolari dei diversi fondi (FEOGA e FSE).

Altra questione è il portato effettivo del cosiddetto valore aggiunto comunitario, che tale è nella misura in cui le metodologie e le formule organizzative richieste da un approccio programmatico basato su analisi di valutazione preventiva degli interventi, su un sistema di controlli amministrativi e di gestione, su un apparato di monitoraggio dell'attuazione del programma, sul rispetto di criteri obiettivi e trasparenti per la selezione dei beneficiari privati o pubblici dei finanziamenti, e sul partenariato, addivengano a costituire un sistema di *governance* gradualmente esteso a tutti i comparti delle amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali coinvolte in detti programmi.

Quale conclusione provvisoria, si può osservare che, prescindendo dalla materia di stretta pertinenza della DG Regio in ordine alla quale sono emersi sufficienti elementi di indirizzo, restano incerti tre nodi: *a)* l'incidenza sul bilancio UE degli stanziamenti per le azioni strutturali (di pertinenza dei fondi FESR, FSE e FEOGA Orientamento); *b)* l'integrazione anche nelle Regioni non in ritardo delle azioni di pertinenza dei diversi fondi in un unico strumento di programmazione di livello regionale in analogia a quanto accade attualmente nelle Regioni obiettivo 1; *c)* il mantenimento del fondo di coesione o il suo assorbimento nell'ambito del FESR.

Mentre sembra alquanto improbabile la confluenza degli stanziamenti strutturali in un unico fondo, come consentito dalla norma del trattato citata in premessa, di converso rimane aperta l'ipotesi opposta comportante l'estensione della tendenza alla separazione degli strumenti di programmazione per ciascun fondo, attuata con la riforma del 1999, anche alle Regioni in ritardo di sviluppo, con conseguente eliminazione nelle stesse dei programmi operativi plurifondo a cui seguirebbero quadri comunitari di sostegno monofondo a titolarità statale.

#### *Riferimenti*

- Il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea - versione consolidata con le modifiche apportate dal trattato di Amsterdam (Istituto poligrafico e zecca dello Stato - Roma 2000).
- Commissione europea, la strategia di Lisbona. Produrre il cambiamento (COM (2002) 14 definitivo) del 15 gennaio 2002.
- Commissione europea. Relazione sui progressi fatti da ciascuno dei paesi candidati verso l'adesione, [www.europa.eu.int/comm/colargement/report2001](http://www.europa.eu.int/comm/colargement/report2001).
- Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Lisbona (23-24 marzo 2000).
- Conclusioni della presidenza del Consiglio di Nizza (7-9 dicembre 2000).
- Conclusioni della Presidenza del Consiglio di Goteborg (15-16 giugno 2001).
- Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Laeken (14-15 dicembre 2001).

- Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Barcellona (15-16 marzo 2002).
- Eurostat. *Statistica in focus*. Economy and Finance. The evolution of FDI in Candidate Countries (CCs) Data 1995 - 2000. Themme 2 - 3/2002.
- Eurostat. *Statistica in focus*. Economy and Finance. Value added, employment, remuneration and labour productivity in the candidate countries. Theme 2 - 13/2001.
- Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Copenaghen (12-13 dicembre 2002).