

pro capite come criterio per l'ammissibilità agli interventi nelle regioni deboli, riduce infatti non solo la popolazione ammissibile ma anche le intensità di aiuto pro capite; la conferma del tetto del 4 per cento del Pil al volume annuale di aiuto attribuibile a ogni Stato Membro a titolo dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione. Il pacchetto finanziario complessivo che ne deriva è composto di 174 miliardi di euro (prezzi 2004) destinati agli interventi nella componente UE-15 e di 162 miliardi di euro (prezzi 2004) per la componente UE-10 e per Bulgaria e Romania.

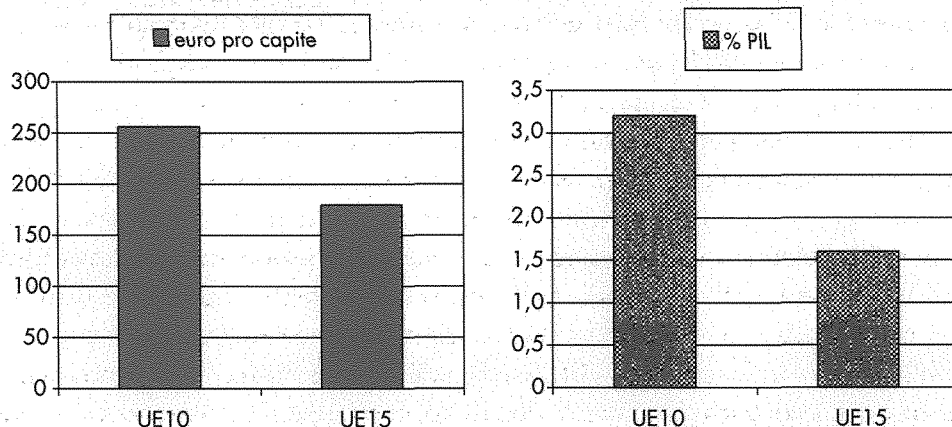
La valutazione che l'Italia formula del Terzo Rapporto sulla coesione è positiva.

Molti dei punti chiave della posizione sostenuta dall'Italia, attraverso due Memorandum del luglio 2001 e del dicembre 2002 (cfr. Rapporto Annuale 2003 del DPS e Quinto Rapporto del DPS 2001-2002), nel dibattito che ne ha preceduto la pubblicazione sono infatti chiaramente ripresi: l'ispirazione generale della politica al sostegno della competitività anziché alla pura redistribuzione di risorse tra aree ricche e aree povere dell'Unione; l'enfasi, rafforzata nel quadro dell'approccio strategico, su regole comunitarie che garantiscano risultati e qualità; l'orientamento della politica di coesione alle Regioni e non esclusivamente ai paesi; il riferimento della politica all'intero territorio dell'Unione, sebbene con un'accresciuta concentrazione nelle regioni deboli; la conferma dei criteri di ammissibilità prevalenti nel contesto precedente l'allargamento; l'accentuazione della sussidiarietà nella *governance* della politica di coesione.

Particolarmente importante è anche che la proposta della Commissione europea sia ispirata a rigore ed equità nel definire le dotazioni dei pacchetti finanziari per i vecchi e i nuovi Stati membri. L'impostazione rigorosa che conferma le regole di ammissibilità all'intervento comunitario prevalenti prima dell'allargamento viene conseguita, infatti, garantendo intensità di aiuto pro capite e per unità di prodotto più elevate nei nuovi Stati membri, dove è maggiore il ritardo di sviluppo (fig. IV.26).

Nell'ambito di una generale condivisione, non mancano, tuttavia, preoccupazioni in merito ad alcuni punti della proposta della Commissione europea, in particolare per quanto attiene ai rischi di compromettere i benefici derivanti dagli sforzi verso una programmazione integrata nel passaggio da un sistema plurifondo ad uno mono-fondo, alla non sempre chiara modifica degli assetti della futura gestione finanziaria e ai rischi di duplicazione di funzioni ancora presenti, alla conferma del metodo di calcolo dell'allocazione delle risorse dell'obiettivo "convergenza" tra gli Stati Membri, che assegna alla prosperità nazionale un peso eccessivo.

Figura IV.26 - INTENSITÀ DI SOSTEGNO ANNUALE DELLA POLITICA DI COESIONE NEI NUOVI E NEI VECCHI STATI MEMBRI NEL PERIODO 2007-13 (euro pro capite e volume di sostegno in percentuale del PIL)



Fonte: Commissione europea.

Fonte: Elaborazione DPS su dati Commissione europea.

Il nuovo Trattato e la politica di coesione

Il negoziato sulla futura politica regionale europea entra nel vivo mentre, con il Consiglio europeo di giugno, gli Stati Membri condividono il testo del Trattato che stabilisce la Costituzione europea. Il nuovo Trattato dell'Unione, in materia di politica regionale comunitaria, amplia lo spettro di azione coperto dalla politica di coesione, dalla sfera economica e sociale, a quella della coesione territoriale⁸⁰. Si tratta di un'estensione mirante a mettere in evidenza gli aspetti relativi alla natura dei processi di sviluppo che la politica di coesione deve favorire, con particolare riferimento all'equilibrio che deve essere conseguito tra i diversi territori dell'Unione, evitando che i processi di crescita si accompagnino all'accentuazione o all'apertura di divari territoriali. La nuova accezione della coesione riportata nel nuovo Trattato rafforza, inoltre, l'idea secondo cui la politica di coesione riguarda tutte le Regioni dell'Unione e non solo quelle caratterizzate dalle più evidenti disparità di carattere economico e sociale. Fino al completamento del processo di ratifica in tutti gli Stati Membri dell'Unione, tuttavia, il testo del nuovo Trattato non può considerarsi in vigore e quindi i termini giuridici di riferimento per il negoziato in corso sulla politica di coesione post-2006 rimangono quelli della versione attualmente vigente.

La posizione dell'Italia nelle riunioni ministeriali informali e al Forum europeo sulla coesione

Essendo fra i principali attori che hanno animato la riflessione in ambito comunitario, l'Italia svolge un ruolo di primo piano, intervenendo nelle sedi in cui le proposte della Commissione europea vengono discusse: la riunione ministeriale informale sulla politica di coesione tenutasi sotto la Presidenza irlandese a Portlaoise il 27 febbraio, il Forum europeo sulla coesione, svoltosi a Bruxelles il 10 e 11 maggio, la riunione ministeriale informale sulla coesione territoriale sotto la Presidenza olandese a Rotterdam il 30 novembre.

⁸⁰ Il riferimento è l'art. III-116 del testo del nuovo Trattato; si veda: *Conférence des Représentants des Gouvernements des Etats Membres (2004), Version consolidée provisoire du traité établissant une Constitution pour l'Europe*, disponibile su internet all'indirizzo:

http://europa.eu.int/comm/press_room/presspacks/constit/consolidated%20version_fr.pdf.

Il messaggio dell'Italia, desumibile dagli interventi ufficiali del Governo di cui si riportano alcuni passaggi nel Riquadro T, è chiaro: la centralità della coesione con l'allargamento dell'Unione non può che accentuarsi, al fine di favorire il proseguimento del processo di integrazione europea. Ma tale centralità deve esprimersi in un contesto di bilancio rigoroso. L'Italia condivide, cioè, con i paesi beneficiari della politica di coesione l'interesse per un potenziamento dell'impianto finanziario e regolamentare e con i paesi contribuenti netti al bilancio comunitario la preoccupazione per un'espansione ingiustificata delle spese, per la conferma di regole cogenti e per l'opportunità di un ridimensionamento del bilancio. Il rigore deve poi essere accompagnato dalla qualità della politica che trova fondamento in alcune regole essenziali: la concentrazione degli interventi e il loro carattere addizionale, l'efficacia e il valore aggiunto della spesa.

Nel proporre tale posizione, l'Italia contribuisce in misura significativa a riequilibrare un dibattito altrimenti destinato a riproporre il confronto – quasi esclusivamente sul piano finanziario - tra beneficiari e pagatori del bilancio comunitario.

L'Italia si conferma con la riunione ministeriale irlandese il punto di riferimento per gli Stati Membri che non si riconoscono nella proposta radicalmente riduttiva della politica di coesione, sia nei contenuti sia nella dotazione finanziaria, sostenuta in primo luogo dal Regno Unito, con il forte appoggio dei Paesi Bassi e della Svezia.

In occasione del Forum sulla coesione - essendo emersa la propensione, principalmente nell'ambito del gruppo dei Sei, ma anche tra i nuovi Stati Membri, a considerare la politica di coesione per l'area UE-15 come la variabile di aggiustamento nel quadro della riduzione del bilancio comunitario – l'Italia sostiene che il costo dell'allargamento non può essere trasferito solo sulle regioni deboli dei vecchi Stati Membri. Questo implica la necessità di considerare la possibilità di contenere anche le altre voci di spesa del bilancio comunitario prima di eventuali ulteriori tagli alla politica di coesione, che è un punto negoziale sostenuto costantemente dall'Italia nelle sedi comunitarie (Consiglio Affari Generali e Consiglio Ecofin) che hanno discusso delle Prospettive Finanziarie 2007-13 nel corso del 2004. Tale posizione è stata anche confermata dal Governo nel corso della riunione della Conferenza Stato-Regioni dell'11 novembre.

Nel secondo semestre del 2004, con la riunione ministeriale informale di Rotterdam, la Presidenza olandese pone al centro del dibattito, che segue la pubblicazione del Terzo Rapporto sulla coesione e accompagna l'avvio del negoziato sulle future regole della politica regionale comunitaria, il tema della coesione territoriale, introdotto per la prima volta in modo esplicito nel Trattato costituzionale attualmente soggetto a ratifica da parte degli Stati membri dell'UE.

Punto centrale dell'intervento è che una politica regionale impostata su progetti territoriali, come quelli che la politica di coesione consente di realizzare, costituisce una risposta efficace sia per affrontare la sfida generata da nuovi competitori che insidiano le mete raggiunte dalle regioni più avanzate, sia per sfruttare risorse territoriali rimaste inutilizzate. Questa impostazione richiede che la coesio-

ne territoriale venga interpretata non come ambito di una nuova politica comunitaria settoriale, ma come una dimensione della politica di coesione, che raggiunge con più efficacia i propri obiettivi di sviluppo economico e sociale mediante un più chiaro ed evidente approccio territoriale. Le conclusioni della riunione informale ribadiscono questo concetto, riconoscendo l'importanza della coesione territoriale nel rafforzare competitività e convergenza e auspicando che la futura politica di coesione comunitaria valorizzi l'approccio territoriale integrato.

L'apertura del
negoziato
nell'ambito del
semestre di
Presidenza olandese
dell'UE

Il negoziato formale sui futuri regolamenti dei Fondi strutturali comunitari viene avviato dalla Presidenza olandese dopo la presentazione da parte della Commissione europea delle bozze dei regolamenti relativi alla politica di coesione⁸¹ nel mese di luglio, in un quadro delle posizioni degli Stati Membri ancora caratterizzato da profonde divergenze, sia sugli aspetti finanziari sia sui contenuti.

L'Italia, nell'ambito di questa fase di avvio del negoziato, assume una posizione complessivamente favorevole alle proposte di regolamento della Commissione europea. Il dibattito nel gruppo del Consiglio che svolge l'istruttoria tecnica finisce infatti frequentemente per ritornare a discutere dell'impostazione di fondo della politica di coesione e, in certi casi, della sua stessa legittimazione come politica per tutta l'Unione. Al riguardo, è nell'interesse dell'Italia manifestare pieno appoggio all'impianto presentato dalla Commissione europea.

Nello specifico, l'Italia sostiene l'architettura dell'approccio strategico della coesione, considerato come il tentativo di rafforzare, a livello europeo e nazionale, l'identificazione e la verificabilità degli obiettivi strategici della politica, in connessione con le agende di Lisbona e Göteborg. In aggiunta, consente di dare concretezza all'indirizzo – sostenuto dall'Italia fin dalla pubblicazione nel 2001 del I Memorandum sulla politica di coesione – che considera la politica di coesione come strumento per accrescere la competitività dell'Unione. Di grande rilievo potrà essere, in questo contesto, l'elaborazione del “quadro di riferimento strategico nazionale”, che dovrà avvenire salvaguardando alcuni aspetti cruciali:

- il ruolo centrale delle Regioni nel nuovo processo strategico, nel quadro della collaborazione con gli enti locali e i partner economici e sociali, e nel rispetto della responsabilità dello Stato centrale nel promuovere il riequilibrio economico e sociale tra i territori, in piena coerenza con le recenti modifiche costituzionali e con l'esperienza maturata con la programmazione 2000-06;

- la convergenza tra politica regionale nazionale e politica regionale comunitaria, che perseguono obiettivi comuni e devono quindi essere oggetto di un coerente impegno programmatico settennale;

- l'enfasi sui profili strategici riguardanti le priorità di intervento, le scelte in grado di garantire la loro integrazione, l'assetto di *governance* più favorevole all'attuazione della politica;

⁸¹ I testi delle bozze dei regolamenti presentati dalla Commissione europea il 14 luglio 2004 sono disponibili su internet all'indirizzo:

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713_en.htm.

– l'indicazione degli impegni cogenti, nella componente di carattere operativo del documento, che traducano gli indirizzi strategici in decisioni operative verificabili ad esempio in relazione all'allocazione delle risorse tra programmi, tra investimenti pubblici (materiali e immateriali) e trasferimenti alle imprese, ai criteri per l'attuazione di meccanismi di premialità e, per l'obiettivo "convergenza", alle previsioni di spesa in conto capitale necessarie alla verifica dell'addizionalità.

L'Italia sostiene, inoltre, l'importanza di integrare l'approccio strategico prevedendo:

– un luogo di confronto tecnico ad alto livello tra i partner comunitari e la Commissione europea che accompagni l'attuazione della futura politica di coesione;

– una più alta qualità dei rapporti annuali sull'attuazione della politica di coesione negli Stati membri che, in forma sintetica ed efficace, diano con regolarità un quadro dello sviluppo regionale nell'Unione.

Il semestre olandese si conclude consegnando alla successiva Presidenza lussemburghese un quadro in cui è ancora molto difficile distinguere chiare aree di solido consenso tra gli Stati Membri in riferimento alla bozza del futuro regolamento generale sui Fondi strutturali.

In primo luogo, permangono infatti i dubbi circa l'entità della dotazione finanziaria della politica a seguito dello stato del negoziato sulle Prospettive Finanziarie dell'Unione. Si tratta di una questione dalle implicazioni fondamentali anche per quanto riguarda l'architettura della futura politica, articolata nei tre obiettivi.

Sul merito delle principali innovazioni proposte dalla Commissione europea e in particolare relativamente all'impianto strategico, importanti paesi, come la Germania, mostrano ancora fondamentali riserve. In aggiunta, anche gli interventi al di fuori dell'area dell'obiettivo "convergenza" sono ancora messi in discussione, soprattutto dai sostenitori di un'impostazione altamente concentrata nelle regioni e nei paesi più poveri dell'Unione allargata.

Le conclusioni del Consiglio europeo di dicembre in tema di Prospettive Finanziarie 2007-13 e, in questo contesto, di politica di coesione, consentono all'Italia di affrontare la successiva fase negoziale in un quadro ancora relativamente aperto. Si è infatti attivamente evitato il rischio molto concreto di subire un condizionamento del negoziato da svolgere nel semestre successivo in senso sfavorevole alla politica di coesione da attuare nell'area dei vecchi Stati Membri ed è pertanto apparso chiaro ai partner comunitari che la politica di coesione futura rappresenta una priorità dell'Italia.

RIQUADRO U - ESTRATTI DAGLI INTERVENTI DEL VICE MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, ON.LE GIANFRANCO MICCICHÈ, NELLE SEDI DI CONFRONTO EUROPEO

Estratti dall'intervento tenuto il 27 febbraio 2004 a Portlaoise (Irlanda), in occasione della riunione informale dei Ministri per le Politiche di Coesione

(...) Ritengo (...) di dover ribadire e richiamare in questa sede il valore aggiunto fondamentale delle politiche di coesione anche come veicolo insostituibile, per tutti i Paesi, di regole comuni ed unificanti e, come tali, esse stesse strumento irrinunciabile di coesione.

Se i costi del finanziamento del bilancio comunitario sono da ritenersi non sopportabili per alcuni Paesi dell'Unione, sarebbe utile che, insieme alla proposta di una riduzione del bilancio, si indicassero concretamente le rubriche di spesa su cui far ricadere i tagli. Si vuole comprimere la politica agricola? Si vuole ridimensionare le politiche interne ed esterne? Si vuole intervenire sulla coesione? In ogni caso sarà necessario discuterne senza l'aprioristico e acritico congelamento di nessuna delle rubriche di spesa.

L'Italia è il terzo contribuente netto dell'Unione e non intende prescindere dalla qualità della spesa e dalla portata economica e sociale delle varie rubriche rispetto all'obiettivo politico di costruire un'Europa effettivamente unita e competitiva rispetto al resto del mondo.

D'altro canto, entrando nel merito di questa sessione e della necessità della concentrazione geografica delle risorse nella politica di coesione, che ne costituisce l'oggetto specifico, va rilevato innanzi tutto che la fase di forte compressione dei bilanci pubblici che attraversiamo in tutta Europa impone, comunque, di conseguire la massima efficacia e il più alto valore aggiunto nell'uso delle risorse comunitarie e nazionali, anche e soprattutto attraverso la loro concentrazione.

In tale prospettiva, quindi, indipendentemente dalla quantità di risorse che sarà definitivamente accordata dagli Stati Membri alle Politiche di coesione, un punto fermo del futuro scenario dovrà essere proprio la concentrazione degli interventi nelle Regioni in cui maggiori sono le necessità di crescita e di coesione economica e sociale.

(...)

Non è un mistero, inoltre, che l'Italia persegua e condivida fortemente la posizione di destinare gli interventi direttamente alle Regioni più svantaggiate dell'intera Unione allargata. Oggi, infatti, la Comunità sta dimostrando che uno dei maggiori risultati dello stare insieme consiste proprio nella condivisione di regole comuni a tutti gli Stati e nella attenzione da parte degli stessi Stati affinché tali regole siano rispettate da tutti.

L'Italia considera, ad esempio, cruciale e dirimente, tra le regole sull'uso dei Fondi Strutturali, quella che riguarda l'applicazione del principio di addizionalità dei fondi stessi rispetto alle risorse messe in campo a livello nazionale per il perseguimento delle stesse politiche.

(...)

La concentrazione geografica degli interventi, peraltro, assume rilievo anche nella impostazione del nuovo obiettivo 2, verso il quale il nostro Paese, come altri, nutre forte interesse e condivide la scelta di non prevedere limitazioni territoriali a priori (per intenderci quella della cosiddetta "zonizzazione") all'intervento comunitario.

Una questione che, in particolare, oggi debbo sollevare, e sulla quale il mio Paese è certo che verrà trovata una soluzione soddisfacente, riguarda l'adeguatezza del pro capite finanziario attribuito.

Per conseguire una idonea concentrazione geografica degli interventi in tutte le aree in ritardo di sviluppo, non è sufficiente selezionare e circoscrivere le Regioni destinatarie. È necessario anche garantire a "tutte" queste Regioni una adeguata attribuzione di risorse pro capite, che, nel rispetto del tetto del 4% del PIL, assicuri congruità ed equità di trattamento.

(...)

Il testo integrale dell'intervento è disponibile su internet all'indirizzo:

http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/2004/27_febbraio_2004_Portlaoise.pdf

Estratti dall'intervento tenuto l'11 maggio 2004 a Bruxelles, in occasione del Forum europeo sulla Coesione

*L'Italia ha salutato con grande favore la recente proposta della Commissione sulla coesione che, in termini di strategia e di regole riformate, va incontro alle nuove esigenze che si presentano nell'Europa allargata. Sono tre i risultati che consideriamo più importanti: il primo è avere fissato regole precise per garantire i risultati e la qualità (quello che i nostri amici britannici chiamano *value for money*); il secondo è il peso della politica di coesione, sul budget totale; e il terzo riguarda la composizione interna della politica di coesione fra i suoi tre obiettivi principali.*

(...)

L'Italia è tra i principali contribuenti netti dell'Unione europea, e ciò la spinge, quindi, a essere molto attenta alle proposte finanziarie e alla loro giustificazione, ma un principio è ineluttabile, un principio è certo, ed è la Politica a pretenderlo (...) e il principio è questo: se vogliamo parlare di coesione, dobbiamo dare per scontato che gli aiuti, di cui i paesi entranti hanno bisogno, non potranno pesare soltanto su alcune regioni della vecchia Europa e tanto meno su quelle che più di altre hanno bisogno.

(...)

Siamo disponibili a discutere ipotesi di stanziamenti inferiori, ma a una sola condizione: che tutte le politiche – e non solo la coesione – vengano coinvolte nell'eventuale riduzione del budget.

A condizione che il peso della politica di coesione e la sua attuale composizione, che nasce non da un sorteggio ma da un lavoro serio, che nasce dai contenuti del Terzo rapporto, non venga alterata.

Ma la questione finanziaria, per fortuna, è solo una parte della storia e, comunque finirà il negoziato, alla fine vi dovranno essere regole precise e chiare a garanzia della qualità della spesa.

È decisivo che le risorse messe a disposizione dalla politica di coesione siano concentrate su alcuni assi fondamentali tra cui le infrastrutture e la produzione di servizi; mentre minoritario dovrà essere l'uso di quegli aiuti di Stato, e mi fa piacere dirlo in presenza del Commissario Monti, il cui impiego non farebbe altro che aumentare la concorrenza distruttiva fra le regioni e fra gli Stati.

(...)

Il documento strategico europeo con cui la Commissione propone di dare forza e visibilità alla politica di coesione e di coordinarla con le politiche nazionali deve costituire un luogo dove assumere impegni verificabili, da parte di ogni paese, in questa direzione.

Abbiamo ancora la questione, per noi fondamentale, dell'addizionalità (...), per assicurare che le risorse dell'Unione siano destinate a impegni realmente aggiuntivi, a interventi (...) "che non sarebbero stati realizzati". E quindi si dovrà attuare un preciso controllo dell'addizionalità su tutti i Paesi.

Infine, non ci convince ancora il metodo di distribuzione delle risorse fra le regioni, oggi attuato sia per l'obiettivo 1 che per l'obiettivo 2. In particolare condividiamo quanto affermato da altri Paesi e cioè che Regioni con condizioni economiche e sociali simili debbano ottenere contributi simili.

Il testo integrale dell'intervento è disponibile su internet all'indirizzo:

http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/2004/Intervento_Micciche_11-mag.pdf

Estratti dall'intervento tenuto il 29 novembre 2004 a Rotterdam, in occasione della riunione ministeriale informale sulla coesione territoriale

(...) Credo sia molto utile oggi scambiare le nostre esperienze per valutare l'importanza delle politiche di "coesione territoriale" e, quindi, identificare il sistema migliore del loro inquadramento all'interno delle politiche di sviluppo della nuova Europa. Specialmente adesso che il Trattato Costituzionale ne ha riconosciuto una sua specifica importanza. L'esperienza Italiana mi porta a dire che sarebbe un grave errore, però, interpretare la "coesione territoriale" separata da quella economica e sociale.

(...)