

istituita nel 1963, che è una struttura amministrativa di missione a carattere interministeriale, il cui responsabile amministrativo è un *délégué* nominato dal Governo. Il fine principale della DATAR è quello di promuovere le decisioni relative alla politica di assetto del territorio condotta dallo Stato. Tale missione la porta da un lato a incrociare la sua attività con le politiche settoriali dei vari Ministeri e, dall'altro, ad agire come interfaccia tra il livello di governo centrale e i *policy-makers* regionali e locali.

I *Contracts de Plan Etat-Région* (CPER), previsti dall'Art.11 della legge 82-623 del 29 luglio 1982, rappresentano tuttora lo strumento di coordinamento tra livello centrale e livelli decentrati, garantendo la coerenza delle azioni dei *policy-makers* locali con gli indirizzi di carattere nazionale. Il rappresentante regionale dell'Amministrazione centrale, ovvero il Prefetto della Regione, ed il presidente del Consiglio Regionale (organismo elettivo), in rappresentanza anche degli altri enti locali, firmano un accordo su un programma di durata settennale che riguarda le politiche in materia di assetto e di sviluppo del territorio. Gli interventi individuati prevedono un preciso stanziamento da parte dello Stato, delle Regioni e delle altre collettività territoriali (Dipartimenti e Comuni).

Germania

La responsabilità della politica regionale è condivisa dal governo federale e dai governi dei *Länder*, in base ad un Joint Task "per il miglioramento delle strutture economiche regionali". Dal 1969 è infatti entrato in vigore un sistema congiunto di coordinamento federale-Länder, che fissa le regole di attuazione della politica regionale basandosi su processi decisionali consensuali. L'assolvimento del compito comune si esplicita anzitutto nell'obbligo costituzionalmente stabilito del cofinanziamento ("la Federazione deve sopportare metà degli oneri per ogni Land"), e poi nella predisposizione di una "pianificazione-quadro comune" (*Framework Plan*), che fissa le linee guida, stabilendo i principi fondamentali dell'azione politica finalizzata allo sviluppo economico regionale: la programmazione delle risorse dedicate alle politiche regionali; il criterio di ripartizione di queste risorse tra i *Länder*; le misure finanziabili; quali aree subregionali possono beneficiare, date le loro particolari condizioni economiche, dei finanziamenti.

La capacità del governo federale di incidere sulle scelte dei *Länder* è limitato alla fase preliminare di programmazione; una volta che le risorse sono state assegnate, e che i territori potenzialmente beneficiari sono stati identificati, la gestione dei finanziamenti è compito esclusivo dei *Länder*. Sono cioè i governi regionali a decidere prima di tutto in quale misura utilizzare queste risorse, e poi a scegliere, tra gli strumenti previsti dal *Framework Plan*, quelli che ritengono più opportuni per creare e sostenere lo sviluppo economico.

Tavola S.1 – POLITICA REGIONALE NAZIONALE: SINOSI DEI SISTEMI DI GOVERNANCE

		INGHILTERRA	FRANCIA	GERMANIA
SISTEMA DI GOVERNO	BASE NORMATIVA	RDA Act 1988: divide il territorio inglese in nove regioni, per ognuna delle quali prevede la costituzione di un'agenzia di sviluppo.	Art. 72 della Costituzione del 1958: le collettività territoriali devono disporre di risorse proprie; lo stato deve svolgere un ruolo perequativo. Legge 82-623 del 29 Luglio 1982: istituisce i <i>Contracts del Plan Etat-Régions</i> (CPER).	Art.91a della Legge Fondamentale per la Repubblica Federale tedesca: per la politica regionale "la Federazione collabora all'assolvimento dei compiti dei Länder".
	RUOLO DELLE ISTITUZIONI CENTRALI	L' <u>Ufficio del Vice Primo Ministro</u> (<i>Office of the Deputy Prime Minister</i> , ODPM): risponde del complesso della politica regionale e nello specifico del decentramento, del governo locale e regionale e degli Uffici Governativi (<i>Government Offices</i> , GOs). Il <u>Ministero per l'Industria ed il Commercio</u> (<i>Department of Trade and Industry</i> , DTI): ha la diretta responsabilità delle Agenzie di Sviluppo Regionale in Inghilterra. Il <u>Ministero del Tesoro</u> , realizza la programmazione, attraverso la <i>Spending Review</i> biennale, delle risorse per la politica regionale.	Il <u>Governo</u> : programma le risorse nazionali per la politica regionale e detta le priorità attraverso un Comitato Interministeriale per lo Sviluppo e del Territorio (CIADT). La <u>DATAR</u> (<i>Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale</i>): ha il compito di predisporre, promuovere e coordinare le decisioni relative alla politica di assetto del territorio condotta dallo Stato.	L'assolvimento del compito comune comporta: una "pianificazione-quadro comune" (Framework Plan) dove vengono fissati i principi e le regole della politica regionale; il cofinanziamento paritario Bund-Länder.
	RUOLO DELLE ISTITUZIONI REGIONALI	Le <u>Regional Development Agencies</u> (RDAs): sono strutture tecniche alle quali è attribuito il ruolo primario di costituirsi quali "strategic drivers" dello sviluppo economico nella loro regione. Gestiscono le risorse del <i>Single Programme</i> , attuando i progetti di sviluppo elaborati nelle <i>Regional Strategies</i> .	Le <u>Regioni</u> e le altre collettività territoriali (<u>Dipartimenti e Comuni</u>): attuano le politiche di sviluppo territoriale avvalendosi dei fondi per i Contratti Stato-Regione. Il <u>CPER</u> : sono accordi su un programma di durata settennale firmati dal Prefetto e dal Presidente del Consiglio Regionale; sono cofinanziati paritariamente dallo Stato e dalle Regioni e hanno durata settennale.	

RIQUADRO T - PROFILI ATTUATIVI DEL COMMA QUINTO DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE

A più di quattro anni dall'approvazione della legge costituzionale di modifica del Titolo V, parte II, della Costituzione¹ - che ha ampliato le competenze legislative e amministrative e ha esteso l'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali - rimane aperto il dibattito sull'attuazione della disposizione che ne definisce, per grandi linee, il modello di finanziamento (articolo 119), ispirandosi ai principi del c.d. federalismo fiscale, sia sul lato delle entrate, in termini di autonomia impositiva e finanziaria degli enti, sia sulla spesa, essendo previsto il divieto di trasferimenti vincolati nella destinazione (eccetto che per gli scopi stabiliti dal quinto comma dello stesso articolo)².

Trattandosi di una legislazione di principio, la norma lascia "vuoti" e ambiguità circa la sua attuazione a cui in questi anni studiosi della materia e rappresentanti delle istituzioni hanno cercato di dare risposta, alimentando il dibattito sulle prospettive attuative della riforma. L'ultimo autorevole contributo proviene dall'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del Federalismo Fiscale³ che nell'ottobre 2005 ha presentato al Governo la relazione conclusiva sull'attività svolta contenente proposte in merito agli aspetti della norma che richiedono la definizione di una disciplina di dettaglio⁴.

Una delle problematiche più delicate del testo riformato dell'art. 119 - spesso oggetto di studio nella letteratura economica sul federalismo fiscale - riguarda la ricerca del difficile equilibrio tra argomentazioni di efficienza allocativa (e di rappresentanza degli interessi locali) che spingono verso il rafforzamento dell'autonomia finanziaria dei governi regionali e locali, e la salvaguardia dei principi di coesione economica e solidarietà sociale tra territori.

¹ Legge costituzionale n° 3 del 2001.

² Tra i molteplici fattori causa del ritardo nell'attuazione della norma non si può non richiamare la motivazione certamente più oggettiva e cioè il fatto che l'evoluzione del quadro normativo relativo al riparto delle competenze (legislative e soprattutto amministrative), che non ha ancora trovato il suo assetto definitivo, rende difficoltosa la ricostruzione dei flussi finanziari tra livelli di governo. L'ulteriore revisione costituzionale approvata nello scorso mese di novembre e in attesa del referendum confermativo, alloca infatti alcune competenze legislative in maniera diversa da quanto previsto dalla riforma del 2001; in particolare, estende la potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di assistenza e organizzazione sanitaria, organizzazione scolastica e polizia amministrativa regionale e locale. E' necessario inoltre dare completa definizione al riparto delle funzioni amministrative tra livelli di governo, secondo il principio di sussidiarietà, come previsto dall'art. 118 Cost. e dalla legge attuativa (131/2003).

³ L'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale (ACoFF), istituita con la Legge Finanziaria per il 2003 (legge 289 del 2002, art.3), avrebbe dovuto orientare i propri lavori e relazionare al Governo sulla base degli indirizzi sui meccanismi attuativi del federalismo fiscale che Stato, Regioni ed Enti locali avevano il compito di formulare in sede di Conferenza Unificata. Nel giugno 2003, Regioni ed Enti locali hanno approvato un accordo sulle linee fondamentali del federalismo fiscale ma tale accordo non è stato mai ratificato in sede di Conferenza Unificata. Questo è stato il principale motivo del continuo differimento della scadenza del mandato dell'Alta Commissione fino al settembre di quest'anno; differimento che non è comunque servito al raggiungimento dell'intesa. Come evidenziato dalla stessa Commissione, si fa presente che le proposte contenute nella relazione rappresentano un riferimento importante, essendo state formulate sulla base di un mandato politico, più volte confermato nel corso degli anni, ma spetterà all'esecutivo decidere se tradurle in legge dello Stato oppure disattenderle (integralmente o in parte), anche in considerazione del fatto che la Commissione ha lavorato in assenza della prevista intesa.

⁴ La relazione affronta il tema del coordinamento della finanza pubblica, individuandone i principi fondamentali e proponendo soluzioni di adeguamento del Patto di Stabilità interno alla maggiore autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali; avanza una proposta circa la distribuzione dei tributi erariali, delle compartecipazioni e delle addizionali e circa la configurazione dei tributi propri regionali; esamina la questione della perequazione con riferimento al fondo perequativo (art.119, terzo comma) e agli interventi speciali e alle risorse aggiuntive (art.119, quinto comma).

Il modello finanziario proposto nell'art. 119 tiene conto degli aspetti di equità distributiva tra territori, prevedendo sistemi di perequazione volti a correggere gli squilibri nell'allocazione territoriale delle risorse che deriverebbero da una piena applicazione del principio di autonomia finanziaria e, conseguentemente, ad attenuare le differenze nell'offerta pubblica di beni e servizi ricadente nella sfera di responsabilità di Regioni ed Enti locali. Gli strumenti preposti a tale scopo sono, in particolare, il fondo perequativo (art. 119, terzo comma) e le "risorse aggiuntive" e gli "interventi speciali" (art. 119, quinto comma). Nel primo caso si tratta di un meccanismo di solidarietà finanziaria da istituire con legge dello Stato che consente una redistribuzione sistematica di risorse a favore dei territori con "minore capacità fiscale per abitante" destinata a finanziarne l'azione ordinaria; nel secondo caso, di interventi, a favore di "determinati" governi regionali e locali, che il Centro pone in essere per porre rimedio a squilibri strutturali da cui derivano particolari situazioni di bisogno: i) promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale; ii) rimuovere gli squilibri economici e sociali; iii) favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona; iv) provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni attribuite a Regioni e governi locali.

In linea con le posizioni espresse dalla Corte Costituzionale e dall'Alta Commissione, e come diffusamente sostenuto nel dibattito di questi anni, questo secondo strumento (quinto comma) attiva una forma di perequazione differente e aggiuntiva rispetto alla perequazione in ragione della minore capacità fiscale per abitante (fondo perequativo di cui al terzo comma)⁵. Tale forma di perequazione prescinde dalla capacità potenziale o effettiva che ciascun territorio ha di raccogliere gettito ed è basata su indicatori di bisogno, "...che tengono conto delle diverse dotazioni infrastrutturali..." (Alta Commissione) o che, più in generale, possono segnalare situazioni di ritardo economico-sociale di un'area. Nel suo ambito sono dunque da ricondurre gli interventi a sostegno delle regioni a più basso reddito finalizzati a obiettivi di riequilibrio territoriale. A differenza dei trasferimenti che confluiscono nel fondo perequativo, per i quali la norma non pone vincoli di destinazione nel loro utilizzo, le risorse destinate agli scopi di cui al quinto comma rappresentano l'unica forma di trasferimento specifico che il testo costituzionale sembra voler mantenere nel nuovo sistema di relazioni finanziarie tra centro e periferia.

Una tale qualificazione della natura dell'intervento statale realizzato attraverso il quinto comma non dovrebbe lasciare spazio a un suo impiego surrettizio per sopperire a deficienze dell'altro strumento di riequilibrio - il fondo perequativo - nei territori in cui è a rischio la copertura finanziaria dei livelli essenziali delle prestazioni (nelle materie che verranno individuate con legge dello Stato in attuazione di quanto disposto dalla lettera m dell'articolo 117 Cost.). L'erogazione di "livelli essenziali delle prestazioni" rappresenta un adempimento fondamentale dei poteri regionali e locali e in quanto tale si inserisce nell'esercizio ordinario ("normale") delle funzioni loro attribuite. Spetta, tuttavia, al livello centrale di

⁵ "Gli interventi speciali previsti dall'articolo 119, quinto comma, a loro volta, non solo debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale (articolo 119, quarto comma) delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ma debbono essere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni)" (Corte Costituzionale, sentenze 16/2004 e 49/2004). "Si tratta di uno strumento aggiuntivo rispetto al finanziamento integrale delle funzioni normali, in conformità alle finalità di perequazione e garanzia enunciate dalla norma costituzionale. In questo senso le risorse aggiuntive e gli interventi speciali non possono essere utilizzati per integrare il fondo perequativo di cui al comma terzo del 119 in quanto rispondono a una logica diversa di perequazione dei bisogni" (Alta Commissione).

governo, in qualità di garante dell'interesse nazionale, assicurare che l'erogazione di tali prestazioni sul territorio avvenga nel rispetto di un criterio di equità orizzontale, da intendersi nel senso che cittadini "uguali" devono ricevere un livello "appropriato" (da definire per ciascun servizio) di prestazioni pubbliche indipendentemente dalla regione di residenza. Per tale finalità il testo costituzionale individua prioritariamente strumenti differenti dal quinto comma : i) in primo luogo è compito dello Stato centrale dimensionare il fondo perequativo in misura tale che in ciascuna regione sia coperto il fabbisogno di spesa corrente e in conto capitale connesso all'erogazione delle "prestazioni essenziali"⁶; ii) in secondo luogo il Centro ha facoltà di esercitare il potere sostitutivo ex art. 120 Cost. per porre rimedio a inadempienze degli enti territoriali nell'esercizio delle loro funzioni, intervenendo – se necessario – con proprie risorse.

Le finalità del quinto comma trovano attuazione nell'ambito degli interventi della "politica regionale" finanziati attraverso il Fondo per le Aree Sottoutilizzate e attraverso il fondo di co-finanziamento nazionale ai Fondi Strutturali.

I due fondi, che assumono la forma di trasferimenti specifici (condizionati o di co-finanziamento) presentano infatti caratteristiche di aggiuntività finanziaria e sono destinati a specifiche parti del territorio, ovvero a quelle che mostrano squilibri economico-sociali e ritardi di crescita imputabili spesso a carenze di natura strutturale. In queste aree, la perequazione finanziaria realizzata attraverso gli strumenti ordinari (fondo perequativo) e destinata alla copertura del fabbisogno di spesa d'investimento connesso all'esercizio, a un "livello normale", delle funzioni pubbliche attribuite a Regioni ed Enti locali, seppure necessaria, non è sufficiente a innescare un percorso di sviluppo nel territorio. Si richiede pertanto un intervento di perequazione che si "aggiunge" allo strumento ordinario, non sostituendolo o integrandolo.

L'approccio di governance multilivello adottato per la "politica regionale" - in cui il maggiore protagonismo delle istituzioni più vicine al territorio (Enti locali e Regioni) nel definire le scelte di sviluppo che ricadono sullo stesso (e dunque selezionare gli interventi da realizzare e allocare le risorse all'interno del territorio) si combina con importanti responsabilità del livello nazionale che individua le priorità strategiche per il Paese e promuove e stimola l'operato delle Regioni - è assolutamente in linea con la lettura che la Corte Costituzionale (sentenze n° 16/2004 e 49/2004) fornisce in merito alla rilevanza del ruolo delle Regioni nell'utilizzo delle "risorse aggiuntive" e nella gestione degli "interventi speciali" (quinto comma). A parere della Corte, gli interventi che riguardano ambiti di competenza delle Regioni (concorrente o esclusiva) devono coinvolgere queste ultime nel momento della programmazione e del riparto delle risorse⁷.

⁶ Principio del finanziamento integrale delle funzioni spettanti a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni (articolo 119, quarto comma). A tale questione è chiaramente collegata la problematica relativa all'individuazione di una linea di demarcazione tra ciò che è perequabile attraverso il fondo perequativo e il bisogno che deve essere invece perequato per mezzo delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali. Entra in gioco il problema della determinazione del "livello normale" delle prestazioni che, come sostenuto nella relazione dell'Alta Commissione e come diffusamente rilevato nel dibattito che si è sviluppato sull'argomento, è connesso alla necessità di individuare un livello standard (o efficiente) di spesa per le "prestazioni essenziali" sulla base del quale commisurare l'ammontare delle risorse da attribuire ai governi regionali e locali e, conseguentemente, dimensionare il fondo perequativo.

⁷ "Quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste sono chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio. Ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti ad hoc rischierebbe di divenire uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli Enti Locali e di sovrapposizione di politiche e indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalla Regioni negli ambiti materiali di propria competenza".

L'utilizzo di logiche premiali nell'allocazione di una parte dei fondi destinati alla "politica regionale" consente infine una correzione del criterio del bisogno, tipico del quinto comma, con un criterio aggiuntivo che premia il merito.

RIQUADRO U - RISULTATI "REALI" DELLA POLITICA REGIONALE 2000-2006¹

Una larga parte del Documento Strategico Preliminare Nazionale (DSPN) è dedicata – come peraltro previsto dalle Linee Guida sulla preparazione del QSN approvate dalla Conferenza Unificata nel febbraio 2005 - alla valutazione della politica regionale nel periodo 2000-2006 e dei risultati conseguiti – in termini reali e finanziari – al fine di trarne lezioni per il futuro e impostare così il nuovo ciclo di programmazione considerando adeguatamente l'esperienza pregressa. I profili finanziari, relativi alla dimensione e ai tempi della spesa realizzata, hanno riguardato in particolare tre obiettivi definiti a inizio del precedente ciclo (ricostruzione di un sistema informativo adeguato; addizionalità finanziaria della politica regionale nel Mezzogiorno; riequilibrio della composizione delle spese in conto capitale, da incentivi a investimenti pubblici), i cui esiti sono tracciati in dettaglio nel Capitolo III del presente Rapporto; di seguito si richiamano i profili reali, relativi alla qualità e all'efficacia della capacità di intervento messa in campo e degli interventi realizzati.

I maggiori risultati sono stati raggiunti nel conseguimento di importanti obiettivi intermedi, che costituiscono le pre-condizioni indispensabili – a lungo mancate – per ogni azione dello Stato, anche nelle proprie aree minime di competenza. Fra tali risultati sono in particolare da evidenziare:

- il miglioramento della capacità di gestione finanziaria, sia per i fondi comunitari, sia per i fondi regionali nazionali;*
- la maggiore capacità di gestione dei contenuti degli interventi, anche attraverso il ricorso a meccanismi di controllo interno e a sistemi premiali, e la diffusione di metodi basati sulla valutazione ex ante ed ex post dei risultati;*
- la significativa cooperazione fra Stato e Regioni, sostenuta anche da meccanismi premiali;*
- l'affermarsi, anche a livello regionale, di un nuovo partenariato economico e sociale, efficace soprattutto nelle fasi di programmazione.*

Con riguardo specifico al Mezzogiorno, l'attuazione della nuova politica regionale ha avuto spesso effetti di radicale miglioramento della capacità di governo degli investimenti pubblici da parte delle Regioni. Il conseguimento di miglioramenti significativi nella qualità dei servizi è ora necessario per rendere irreversibili questi risultati. Sinora i risultati finali sono stati visibili ma inferiori agli obiettivi fissati. Come mostrato nel capitolo I, il tasso di crescita del Sud è stato superiore a quello del Centro-Nord e la crescita ha avuto natura virtuosa (ossia non è stata dovuta all'operatore pubblico, il cui contributo alla crescita in termini di domanda è stato inferiore a quello del Centro-Nord e assai inferiore al passato, ma alle esportazioni nette e agli investimenti privati) ma essa è stata, a differenza dell'obiettivo, inferiore a quella media europea e si è così accompagnata, da fine 2002, a una stazionarietà dell'occupazione. La qualità dei servizi è migliorata in diversi comparti, ma in

¹ Il Riquadro è tratto dalla sintesi del Documento Strategico Preliminare Nazionale.

misura inferiore rispetto a quanto prefissato (cfr. il Capitolo III del DSPN).

Le cause di questo risultato sono individuate dal Documento Strategico Preliminare Nazionale soprattutto nei seguenti fattori:

- carenza di addizionalità, essendo l'impegno finanziario della politica ordinaria risultato inferiore alle attese;*
- qualità ancora inadeguata degli interventi, che impedisce alla spesa in conto capitale di manifestarsi pienamente in un miglioramento dei servizi fruiti da cittadini e imprese;*
- un rapporto banca-impresa inadeguato che, insieme a un andamento intermittente degli incentivi, non ha fornito alle imprese i mezzi finanziari certi per cogliere le opportunità di sviluppo create dalla nuova politica;*
- tempi di attuazione più lunghi del previsto, anche a causa del non pieno apprezzamento iniziale della gravità dell'arretratezza e dell'inefficienza delle Amministrazioni pubbliche coinvolte nella politica per il Sud.*

Anche per quanto riguarda il Centro-Nord, i risultati sono stati incoraggianti per il raggiungimento di obiettivi intermedi. Infatti, la programmazione delle risorse comunitarie ha favorito la concentrazione delle competenze tecniche, la diffusione di metodi di valutazione e un forte miglioramento dei metodi di programmazione, progettazione e gestione degli interventi. Inoltre, essa ha promosso numerose esperienze di progettazione integrata, molto differenziate fra le diverse Regioni; infine, la programmazione del Fondo per le aree sottoutilizzate ha promosso la cooperazione con lo Stato centrale e il miglioramento dei metodi di programmazione finanziaria. In relazione ai risultati finali, l'esperienza relativa all'obiettivo 2 mostra che essi sono stati largamente influenzati dalle condizioni di contesto dove gli interventi si sono innestati e dalla frammentazione delle aree di intervento. Nei programmi dedicati alle risorse umane (obiettivo 3), sono stati raggiunti una maggiore attenzione alle specificità dell'utenza e ai fabbisogni formativi e significativi progressi nel campo dei servizi per l'impiego, sia grazie alla capacità esistente di cogliere le novità dell'impianto programmatico, sia grazie alla mobilitazione di energie seguita ai processi di decentramento di funzioni di programmazione e attuazione alle province.

Dall'insieme delle lezioni provenienti dalla valutazione 2000-2006 emergono lezioni a un tempo di continuità e di discontinuità per la politica regionale futura.

La continuità suggerita dai risultati riguarda la scelta strategica di adottare una politica di offerta fondata sulla produzione di servizi collettivi (rivolti ad accrescere la produttività degli investimenti e la qualità della vita) realizzati attraverso un governo istituzionale multilivello, una forte azione di capacity building e un robusto partenariato economico-sociale. Al tempo stesso, si manifesta la necessità di introdurre alcune significative discontinuità rispetto ai seguenti fattori:

- più coraggiosa identificazione di priorità, che il Documento Strategico Preliminare Nazionale vede innanzitutto, per quanto riguarda il Mezzogiorno, nell'istruzione e in una formazione assai rinnovata, nella ricerca e nell'innovazione, nell'ambiente;*
- fissazione di "obiettivi di servizio" ai quali indirizzare i principali interventi anche con il ricorso a metodi sanzionatori e premiali;*
- unificazione piena delle due componenti, nazionale e comunitaria, della politica regionale;*
- integrazione della politica regionale con la politica ordinaria;*
- promozione di un maggior coinvolgimento del sistema bancario.*

RIQUADRO V - VERSO IL QUADRO STRATEGICO NAZIONALE (QSN) 2007-2013: IL PERCORSO SVOLTO NEL 2005

In attuazione della proposta di Regolamento generale sulla riforma delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale per il periodo 2007-2013 e degli Orientamenti strategici della Commissione Europea per la politica di coesione¹, nonché – per quanto riguarda l'Italia – delle Linee guida per l'elaborazione del QSN approvate con l'intesa del febbraio 2005 da Stato centrale, Regioni ed Enti locali e della successiva delibera Cipe n. 77/2005, entro settembre 2006 sarà predisposto il Quadro Strategico Nazionale (QSN) per il periodo 2007-2013.

Obiettivo di tale documento è la programmazione unitaria e strategica² dell'intera "politica regionale", indirizzando le risorse comunitarie e nazionali per la coesione economica e sociale. L'elaborazione del QSN segue un processo strutturato in tre fasi³, secondo una tempistica definita, del quale sono protagoniste le Amministrazioni centrali e le Regioni e Province autonome, in partenariato con gli Enti locali e le parti economiche e sociali.

Figura V.1 - CRONOGRAMMA DEL PERCORSO DI PROGRAMMAZIONE DEL CICLO 2007-2013



Fonte: DPS.

¹ Nella stesura del QSN gli Stati dovranno tener conto delle indicazioni della Commissione contenute negli *Orientamenti strategici comunitari per il 2007-2013 (Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines 2007-2013, COM(2005) nr: 0299, Brussels, 05.07.2005)* che oltre a delineare gli indirizzi di massima per la prossima politica di coesione, specificano come essa debba contribuire alle priorità di Lisbona verso la crescita e l'occupazione.

² Il QSN sarà articolato in una "sezione strategica" e una "sezione operativa" che fornisca una descrizione dell'applicazione operativa della strategia enunciata nella parte precedente.

³ Secondo quanto indicato dalle *Linee guida*:

Fase 1. Predisposizione di documenti strategici preliminari da parte di Regioni (Documenti strategici regionali), Amministrazioni centrali (Documento strategico preliminare nazionale) e sul Mezzogiorno. *Fase 2.* Confronto strategico Amministrazioni centrali e Regioni assieme a Enti locali e parti economiche e sociali. *Fase 3.* Stesura del Quadro Strategico Nazionale.

La *Delibera Cipe n. 77/2005* ha ulteriormente specificato che la fase n. 3 si articola in due parti: nella prima sarà redatto un "primo schema" di Quadro; nella seconda parte, il Quadro andrà ulteriormente elaborato e approvato dal Cipe, sentita la Conferenza Unificata prima dell'invio formale alla Commissione Europea. E' stato istituito inoltre il "Comitato di Amministrazioni centrali per la politica di coesione 2007-2013" composto da dodici Amministrazioni e coordinato dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS) del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Secondo il calendario fissato, si è svolta e conclusa nel 2005 la prima fase di diagnosi della situazione socio-economica territoriale⁴, e di valutazione dei risultati fin qui conseguiti. Questa fase è stata sostenuta anche da approfondimenti svolti in seminari tematici relativi ad aspetti ritenuti prioritari per la coesione e la competitività delle diverse aree del Paese⁵. Si è così potuto procedere alla elaborazione dei Documenti strategici preliminari: Documento Strategico Preliminare Nazionale, Documento strategico per il Mezzogiorno e Documenti strategici regionali. Si è trattato, dunque, di un anno di “transizione attiva”, nel quale cioè si sono poste le basi analitiche, quantitative e di confronto partenariale ampio per l'avvio del processo di riforma e si sono poi concretamente delineate le linee di tale processo, definendo anche una prima ipotesi di percorso operativo per la fase di attuazione.

L'impianto generale e gli indirizzi strategici della nuova programmazione della politica regionale, nazionale e comunitaria, sono peraltro già contenuti nelle “Linee guida” nelle quali, con riferimento al processo di formazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, sono indicati e stabiliti i punti centrali e i cardini sui quali impostare e costruire il percorso di riforma, ovvero: a) l'unificazione del processo di programmazione (vale a dire l'impostazione di una politica regionale unitaria, in quanto comprensiva sia della componente comunitaria che della componente nazionale, finanziata dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate); b) l'unificazione (conseguente) del periodo di impegno programmatico, prevedendo per entrambe un orizzonte settennale; c) il pieno utilizzo delle Intese istituzionale di programma e degli APQ opportunamente rafforzati e semplificati⁶.

Questi principi delle “Linee guida” sono stati assunti, nel corso dell'anno, come obiettivi condivisi (dalle Amministrazioni centrali e regionali, dal partenariato istituzionale ed economico e sociale) di riforma e di adeguamento del processo di programmazione. Essi sono stati quindi inseriti nel disegno più ampio (e anche più funzionale nel garantire maggiore efficacia alle politiche di sviluppo) di riforma dell'intero processo di programmazione della politica regionale 2007-2013, che si è concretizzato in una prima proposta più organica nel paragrafo V del Documento Strategico Preliminare Nazionale e di primi passi operativi in direzione di modifiche negli strumenti già esistenti. In particolare i risultati e le indicazioni del

⁴ cfr. Fabrizio Barca (2006), “Italia frenata-Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo”, Donzelli editore, Roma.

⁵ Finora si sono tenuti i seguenti seminari: “Conoscenza per lo sviluppo: il ruolo della scuola e dei processi di apprendimento nelle politiche di sviluppo”; “Ricerca e innovazione per la competitività dei territori: come orientare la politica di sviluppo”; “Risorse naturali e culturali come attrattori”; “Il lavoro e le competenze delle persone: le sfide per lo sviluppo dei territori e la riduzione della disparità”; “Ambiente e Energia per lo sviluppo sostenibile”.

⁶ Linee guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007-2013 – par. 2: “L'esistenza in Italia di una politica regionale nazionale, realizzata in base all'art.119, comma 5, della Costituzione attraverso il Fondo per le aree sottoutilizzate, le Intese istituzionali di programma e gli Accordi di Programma Quadro e la scelta di rendere questa politica pienamente coerente con quella comunitaria, e viceversa, implicano che il QSN debba di necessità riferirsi a entrambe le politiche. Gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale e di competitività territoriale e le azioni per perseguirli sono infatti comuni alle due politiche. Entrambe costituiscono strumenti per attuare gli obiettivi di Lisbona e Göteborg.

Ne discende che nel QSN, come già avviene nelle principali economie europee, dovrà trovare posto, come per la politica comunitaria, un impegno programmatico settennale, anche per la politica regionale nazionale.

Attraverso questa scelta di convergenza programmatica fra politica regionale nazionale e comunitaria, si potranno pienamente utilizzare gli strumenti dell'Intesa istituzionale di programma e dell'Accordo di programma quadro, che costituiscono la piena attuazione del principio di leale collaborazione del nostro assetto costituzionale. Nello stesso ambito di concertazione istituzionale del QSN, tali strumenti saranno rafforzati e semplificati mentre la priorità della componente nazionale della politica regionale potranno essere riviste, con riguardo all'intero ambito delle politiche pubbliche rilevanti per lo sviluppo.”.

Tavolo Intese (cfr. par. IV.3.3) hanno costituito una tappa intermedia importante (nel metodo, in primo luogo), di adeguamento, e quindi di riforma immediata, di taluni aspetti della governance delle Intese e del sistema di regole e procedure degli APQ, che vengono semplificati e resi più coerenti con le finalità di accrescimento della qualità degli investimenti pubblici e di accelerazione della spesa⁷.

E' stato il Documento Strategico Preliminare Nazionale – elaborato negli ultimi mesi del 2005 e che costituisce, insieme ai Documenti Strategici Regionali e al DSM, la proposta sulla base della quale si è avviato il confronto tecnico e amministrativo per la predisposizione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 – a delineare, infine, nel capitolo V, la proposta del nuovo impianto della programmazione regionale unitaria, comunitaria e nazionale.

La proposta fa riferimento a quattro fasi essenziali:

- a) la fase di programmazione strategica nazionale, attraverso il Quadro Strategico Nazionale (QSN) che definisce gli obiettivi della politica regionale, la sua declinazione territoriale e le regole generali condivise per la sua attuazione;*
- b) la fase di programmazione “strategico-operativa” a livello regionale e settoriale, stabilita nei documenti regionali e di settore, di orientamento strategico e di indirizzo nella fase attuativa di cui ogni amministrazione impegnata nella politica regionale si propone debba dotarsi;*
- c) la fase di cooperazione istituzionale attuativa ipotizzata attraverso l'Intesa istituzionale Stato – Regione che attua la strategia definendo priorità, obiettivi specifici e responsabilità;*
- d) la fase di attuazione, attraverso la realizzazione di interventi generalmente nell'ambito di Accordi di programma quadro di cui si delinea un'ampia prospettiva di riforma nella loro struttura, funzione e governance, per tener conto dei diversi livelli di cooperazione istituzionale.*

Il percorso verso il Quadro Strategico Nazionale comprende il confronto tra Amministrazioni centrali, Regioni e Province autonome ed Enti Locali. Esso si sta svolgendo presso il DPS intorno a “Tavoli tematici”, luoghi di partenariato strategico nei quali rappresentare posizioni che esprimono responsabilità istituzionali, aperti alla partecipazione di tutti i soggetti coinvolti, con il compito di predisporre schede tematiche propositive. Ai Tavoli sono affiancati “Gruppi tecnici di lavoro”, nonché Audizioni con organizzazioni attive su ambiti di particolare interesse.

A seguito del confronto tra i diversi livelli di governo attuato sulla base di tali documenti e secondo le procedure concordate a livello interistituzionale, sarà possibile contestualizzare le finalità dei diversi obiettivi⁸ ed avviare, con la redazione di una “bozza tecnico-amministrativa” entro aprile 2006, la stesura definitiva del Quadro Strategico Nazionale entro il settembre 2006.

⁷ Le innovazioni introdotte dall'accordo stabilito dal tavolo Intese sono tese: a) a dare più rilievo alla concertazione fra le amministrazioni nella definizione di obiettivi e criteri di individuazione degli interventi nell'ambito dell'APQ; b) ad assicurare maggiore integrazione tra le diverse fonti delle risorse finanziarie che concorrono all'attuazione degli APQ; c) a garantire condizioni di più ampia trasparenza alle decisioni di programmazione ai diversi livelli istituzionali; d) a introdurre elementi di semplificazione delle procedure tecnico-amministrative che regolano la governance degli accordi al fine di accrescerne l'impatto sullo sviluppo dei territori.

⁸ Obiettivo 1 – “Convergenza”; Obiettivo 2 – “Competitività e occupazione”; Obiettivo 3 – “Cooperazione territoriale”.

IV.1.2 Le prospettive della politica regionale europea

Il Consiglio europeo del 15-16 dicembre 2005 e l'accordo sulle Prospettive Finanziarie UE 2007-13

A fine 2005, dopo un lungo negoziato, è stato raggiunto dai venticinque Stati Membri dell'Unione Europea l'accordo sulle Prospettive Finanziarie per il periodo 2007-13. Il Consiglio europeo del 15 e 16 dicembre ha fissato il tetto globale di spesa in 862⁵ miliardi di euro in termini di stanziamenti per impegni, 307 dei quali destinati alla politica di coesione e comprensivi anche degli interventi per Bulgaria e Romania (tav. IV.1). Il compromesso raggiunto dal Consiglio europeo è la base per la conclusione dell'Accordo Interistituzionale tra Consiglio, Commissione europea e Parlamento europeo sulle Prospettive Finanziarie 2007-13, che sarà negoziato all'inizio del 2006.

Tavola IV.1 - PROSPETTIVE FINANZIARIE UNIONE EUROPEA, 2007-2013
(milioni di euro; prezzi 2004)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Competitività e Ricerca	8.250	8.860	9.510	10.200	10.950	11.750	12.600	72.120
Coesione	42.840	43.288	43.820	43.801	43.995	44.634	45.241	307.619
Agricoltura, pesca e ambiente	54.972	54.308	53.652	53.021	52.386	51.761	51.145	371.245
<i>di cui PAC</i>	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105
Cittadinanza Libertà Sicurezza Giustizia	1.120	1.210	1.310	1.430	1.570	1.720	1.910	10.270
UE come attore globale (politiche esterne)	6.280	6.550	6.830	7.120	7.420	7.740	8.070	50.010
Amministrazione	6.720	6.900	7.050	7.180	7.320	7.450	7.680	50.300
Compensazioni	419	191	190					800
Totale impegni	120.601	121.307	122.362	122.752	123.641	125.055	126.646	862.364
Totale pagamenti	116.650	119.535	111.830	118.080	115.595	119.070	118.620	819.380
Impegni su Reddito nazionale lordo UE (%)	1,098	1,079	1,064	1,042	1,027	1,015	1,005	1,046
Pagamenti su Reddito nazionale lordo UE (%)	1,062	1,064	0,973	1,003	0,960	0,967	0,941	0,994

Fonte: DPS.

Con l'accordo del 16 dicembre 2005 si completa anche sul piano finanziario il complesso processo di allargamento, avviato nel maggio 2004 con la formale adesione dei nuovi dieci Stati Membri.

Il complicato contesto negoziale: l'intreccio tra allargamento e Prospettive Finanziarie

In particolare, la politica regionale europea è stata dotata di risorse per contribuire al superamento delle disparità di sviluppo fra le regioni dell'Unione allargata a ventisette Stati Membri e per favorire il processo di integrazione europea. L'Italia potrà disporre di 25,6 miliardi di euro per gli interventi a titolo dei tre obiettivi – convergenza; competitività regionale e occupazione; cooperazione territoriale - in cui si articolerà la politica regionale europea del periodo 2007-13.

⁵ Tutti i dati relativi alle Prospettive Finanziarie 2007-13 sono espressi in prezzi 2004, salvo diversa specificazione.

Se il risultato complessivo per l'Europa del negoziato appare inferiore alle esigenze derivanti dagli obiettivi di progresso e di competitività che sono alla base dell'Unione Europea, il risultato per l'Italia è decisamente positivo. Ciò è particolarmente vero proprio per la politica di coesione.

Per cogliere l'importanza di tale risultato, ottenuto in un contesto fortemente condizionato dall'allargamento e dalla contemporanea forte pressione per il contenimento del bilancio dell'Unione da parte degli Stati Membri più ricchi, conviene analizzare le fasi salienti del negoziato, principalmente svolto sulla politica di coesione, e il modo in cui l'esito è stato influenzato anche dalla strategia dell'Italia.

Il negoziato è stato fortemente condizionato da quattro dati di contesto.

Antefatti

Un primo elemento è rappresentato dall'annosa questione del rimborso al Regno Unito, ovvero della compensazione finanziaria per riequilibrare il basso livello delle entrate britanniche dal bilancio comunitario, introdotta nel 1984 (Accordo di Fontainebleau), in condizioni di forte squilibrio finanziario a sfavore del Regno Unito. Per l'Italia, l'onere di tale rimborso è divenuto particolarmente gravoso con il Consiglio di Berlino del marzo 1999, in occasione del precedente accordo sulle Prospettive Finanziarie, a seguito del quale la quota a nostro carico è salita dal 18 al 25 per cento⁶, per il forte sconto a favore di Germania, Paesi Bassi, Austria e Svezia.

Un secondo aspetto è costituito dalle condizioni per il via libera all'allargamento, fissate dall'accordo franco-tedesco del 2002, poi condiviso anche dagli altri tredici Stati Membri, che hanno previsto il congelamento degli stanziamenti per la politica agricola comune fino al 2013 per i vecchi Stati Membri dell'UE, introducendo un forte elemento di rigidità nel bilancio.

Il terzo fattore è rappresentato dalla costituzione dell'alleanza strategica del cosiddetto "gruppo dei Sei" (Germania, Francia, Regno Unito, Paesi Bassi, Svezia e Austria), che, nel dicembre 2003, propone una ricetta drastica per gestire le conseguenze finanziarie dell'allargamento: un bilancio non superiore all'1 per cento del reddito lordo comunitario, fatta salva la conferma degli accordi sulla PAC del 2002. Implicitamente, la ricetta del "gruppo dei Sei" punta a ridimensionare radicalmente – se non a cancellare definitivamente – la politica di coesione nei

⁶ Il confronto si riferisce alle medie dei periodi 1994-01 e 2002-04 in cui si applicano i due diversi sistemi.

vecchi Stati Membri dell'Unione, in particolare in quelli più ricchi (Italia e Germania), per continuare a realizzarla solo nei nuovi Stati Membri.

Il quarto fattore è costituito dall'assenza in Europa di un consenso politico e culturale diffuso sulla politica di coesione regionale, dovuto alla scarsa visibilità strategica dei suoi obiettivi e all'inadeguatezza dell'apparato valutativo che nei fatti l'ha spesso accompagnata. Tale limitato consenso apre la strada alle raccomandazioni del Rapporto Sapir⁷ al Presidente della Commissione europea del luglio 2003. Nel Rapporto si propone di limitare la politica di sviluppo regionale agli Stati più arretrati, accentuandone il carattere di azione redistributiva, con il ricorso al sostegno diretto al reddito⁸. Si propone, invece, di affidare la promozione della crescita esclusivamente a una politica di finanziamento pubblico di progetti di eccellenza, selezionati su base competitiva e senza pre-allocazioni nazionali, nei campi della ricerca e innovazione, istruzione e formazione e delle infrastrutture.

Questi diversi fattori trovano un minimo comune denominatore in una gestione "al ribasso" del complicato capitolo dell'allargamento dell'Unione e del suo finanziamento. Il costo dell'allargamento diviene, di fatto, l'occasione per riconsiderare il processo di integrazione europea e i suoi strumenti, tra cui principalmente la politica di coesione, secondo un approccio che non riconosce al bilancio comunitario un ruolo centrale per promuovere la competitività delle diverse regioni dell'Europa. D'altro canto, in Francia e Germania prevalgono tendenze a privilegiare la difesa di interessi nazionali, a scapito di una visione comunitaria.

Va, infine, ricordato che il negoziato si svolge con il meccanismo decisionale dell'unanimità dei venticinque Stati Membri, che equivale ad assegnare ad ognuno di essi il potere di veto di ipotesi di compromesso ritenute insoddisfacenti.

Queste sono le premesse che caratterizzano il negoziato, riducendone gli spazi per soluzioni più innovative e quindi di lungo termine per il bilancio dell'Unione e che consentono di collocare in una prospettiva opportuna il risultato finale.

All'inizio del 2004, la Commissione europea, al fine di concordare al proprio interno una proposta, non sceglie fra le diverse ipotesi in campo in merito alla composizione del bilancio – e segnatamente al peso relativo della politica di coesione

⁷ Si veda A. Sapir et al. (2003), *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver*; si rimanda al Rapporto Annuale 2003 per una valutazione del Rapporto Sapir.

⁸ Il Rapporto Sapir è, in realtà, molto radicale anche nel suggerire una drastica riforma della PAC, ma quella parte delle raccomandazioni non viene ritenuta politicamente attuabile dai paesi che maggiormente ne potrebbero beneficiare, *in primis* il Regno Unito, ma anche la Germania (si veda *infra*).

e degli interventi europei a sostegno della ricerca - e propone, invece, un bilancio che accomoda le varie istanze. Sfidando apertamente il “gruppo dei Sei”, propone un bilancio pari all’1,24 per cento del reddito comunitario, ovvero di circa 200 miliardi di euro più ricco di quello proposto dai Sei. La proposta della Commissione si rivela così non risolutiva e destinata a essere significativamente modificata per assicurare le condizioni di un compromesso che richiede l’unanimità⁹.

In questo panorama generale, la politica di coesione dei vecchi Stati Membri, quindi in misura rilevante (attorno al 17 per cento) dell’Italia, diviene la variabile di aggiustamento per eccellenza, che può consentire la quadratura del cerchio per un allargamento dai costi contenuti.

L’Italia e la politica di coesione nel contesto negoziale sulle Prospettive Finanziarie

In Italia l’elaborazione della posizione da tenere nel quadro del dibattito sulla futura politica di coesione era avvenuta attraverso un forte partenariato tra Amministrazioni centrali, Regioni e partner economici e sociali. Dopo il Primo Memorandum del giugno 2001 e il Secondo Memorandum del dicembre 2002, la piattaforma negoziale era stata elaborata in un clima di forte coesione interna, coinvolgendo anche il contributo dei membri italiani del Parlamento europeo. Al suo centro stavano: la lettura della politica di coesione come politica per la competitività; il connesso forte rilievo alla valutazione dei risultati e alla visibilità strategica; la rivendicazione di risorse per tutte le Regioni del paese; la richiesta di rivedere al rialzo la chiave di riparto europeo a favore delle Regioni dell’Obiettivo 1, tenendo conto anche più adeguatamente di quanto fatto a Berlino del livello della loro disoccupazione.

Nel secondo semestre del 2003, la Presidenza italiana del Consiglio dell’Unione europea, con la Riunione ministeriale informale sulla politica di coesione tenutasi a Roma il 20 ottobre 2003, aveva offerto l’opportunità di coalizzare la stragrande maggioranza dei paesi attorno al forte legame tra coesione e competitività, fornendo alla Commissione europea il consenso e il supporto necessario a presentare la proposta contenuta nel Terzo rapporto sulla coesione economica e sociale del febbraio 2004. Esso aveva, infatti, ripreso l’impostazione di fondo che l’Italia aveva fatto emergere nella Riunione informale: destinare la politica di coesione a tutte le Regioni europee, concentrando lo sforzo in quelle più arretrate, in cui è più forte il

⁹ Si rimanda al Rapporto Annuale 2005 per un esame più dettagliato della proposta della Commissione sulle Prospettive Finanziarie 2007-13, pubblicata nel febbraio 2004.

potenziale di sviluppo inutilizzato che può essere recuperato a vantaggio dell'intera Unione e a sostegno del conseguimento degli obiettivi di Lisbona.

Nella situazione di tensione creatasi con la “proposta dell'1,24 per cento”, nel febbraio 2005, l'Italia avanza un'altra proposta volta a favorire la possibilità di pervenire a un compromesso che non consideri la politica di coesione come l'unica variabile di aggiustamento: coinvolgere anche le spese per la PAC nelle ipotesi di ridimensionamento del bilancio comunitario, prevedendone peraltro la piena compensazione attraverso il cofinanziamento nazionale. Tale soluzione avrebbe consentito di raggiungere a un tempo tre obiettivi cruciali: assegnare adeguate risorse alle politiche europee di sviluppo (rubriche di bilancio per competitività e coesione); comprimere il bilancio al di sotto del livello (1,24 per cento del reddito aggregato dell'UE) fissato nella proposta della Commissione; ridurre i divari fra i contributi netti, in termini di reddito nazionale lordo, dei principali paesi europei.

La proposta italiana, mentre è pienamente coerente con le decisioni del Consiglio europeo del 2002 (che fissa un tetto alla spesa agricola), viene riconosciuta da autorevoli commentatori internazionali come quella che avrebbe potuto migliorare in modo decisivo anche il successivo compromesso britannico¹⁰ e rimane comunque lo spunto più avanzato per ridisegnare la struttura del bilancio comunitario per il periodo successivo al 2013, anche tenendo conto dei concomitanti negoziati di politica commerciale in sede World Trade Organization e dei futuri allargamenti dell'UE (Turchia). Ma essa non viene raccolta. Tuttavia, come si vedrà oltre, tale posizione, assieme alla tenuta sul tema della coesione risulteranno determinanti ai fini dell'esito finale del negoziato per l'Italia.

Il tentativo
negoziale della
Presidenza
lussemburghese
nel primo
semestre 2005

Il tentativo della Presidenza lussemburghese, avviato, sempre a inizio 2005, per pervenire a un compromesso sulle Prospettive Finanziarie 2007-13, si muove nel quadro di un progetto molto vicino a quello del “gruppo dei Sei”, quindi assai rischioso per gli interessi italiani. La prima proposta (*negotiating box* del 21 aprile 2005), che pure, con un'ipotesi pari a 1,08 per cento del reddito comunitario (si veda la Tavola 2), viene subito respinta come “eccessiva” dai Sei, prevede per l'Italia un valore assai basso di assegnazioni per la coesione (15,3 miliardi di euro per le quattro Regioni in Obiettivo 1 e 22,3 miliardi in totale); contemporaneamente, non comprendendo alcuna riduzione del rimborso britannico, sottende un balzo, fino a –

¹⁰ Si veda *The Economist*, 24 dicembre 2005, pag. 13.

0,38 per cento del reddito nazionale lordo, del saldo netto italiano, che nel 2004 si era attestato al -0,22 per cento. Eppure le pressioni a peggiorare ulteriormente la posizione italiana sono forti¹¹.

Il compromesso
lussemburghese
respinto al Consiglio
europeo del 17
giugno

La reazione negoziale dell'Italia riesce comunque a portare a forti miglioramenti delle proposte della Presidenza lussemburghese, e segnatamente di quella con cui si entra al Consiglio europeo del 16 e 17 giugno e dell'ultima (*VI negotiating box*) presentata durante il suo svolgimento. In sintesi, aumentano di circa 2 miliardi di euro le allocazioni italiane per la politica di coesione a seguito del miglioramento dei parametri del cosiddetto "metodo di Berlino" (minore peso della prosperità nazionale e maggiore peso del tasso di disoccupazione, in linea con quanto l'Italia si era prefissa di conseguire nel Secondo Memorandum)¹², si introduce un tetto al rimborso al Regno Unito che riduce gli esborsi netti dell'Italia al bilancio comunitario (complessivamente fino allo 0,345 del reddito nazionale lordo).

L'Italia offre la disponibilità a chiudere se ve ne fossero le condizioni, pur dichiarandosi complessivamente non soddisfatta. Ma la proposta lussemburghese viene comunque respinta dal Regno Unito, che non accetta le soluzioni proposte al problema del rimborso, insieme a Paesi Bassi, Svezia, Spagna e Finlandia. La rottura assume toni drammatici quando i nuovi Stati Membri propongono di ridurre le proprie entrate al fine di salvare l'accordo, ma senza successo, per il persistere dell'atteggiamento negativo degli Stati sfavorevoli, in particolare del Regno Unito. Nonostante il fallimento, l'ultima proposta lussemburghese diviene per la politica di coesione il punto di riferimento da cui partire nel negoziato. Il risultato ottenuto in quella sede dall'Italia assume così particolare rilievo.

La Presidenza
britannica nel
secondo
semestre 2005

Il tentativo britannico è aperto con un discorso del Primo Ministro al Parlamento europeo che suscita grandi aspettative perché preannuncia la necessità di apportare innovazioni rilevanti al bilancio comunitario, al fine di modernizzarlo e renderlo

¹¹ La Svezia, la Danimarca e i Paesi Bassi, con il conforto del Regno Unito, sostengono che la media di riferimento per l'individuazione delle regioni ammissibili al sostegno dell'Obiettivo 1 debba essere quella dell'UE-27 (cioè con l'inclusione di Bulgaria e Romania) anziché quella UE-25, in tal modo mirando ad escludere quasi tutte le Regioni italiane. Altri paesi, tra cui la Germania, mantengono posizioni molto scettiche sull'opportunità di includere l'Obiettivo 2 nell'ambito della politica di coesione del periodo 2007-13, in base a considerazioni relative alla necessità di concentrare le risorse negli Stati Membri più poveri.

¹² Il peso della prosperità nazionale nelle allocazioni per l'Obiettivo 1 dell'area UE-15 – in generale favorevole solo a Spagna, Grecia e Portogallo – scende in media dal 19 al 16 per cento, ovvero di circa 2 miliardi di euro, rispetto al sistema precedentemente vigente. Allo stesso tempo, aumenta nettamente – dallo 0,5 al 3,7 per cento nella media dell'Obiettivo 1 dell'area UE-15 – il peso del parametro relativo alla disoccupazione (il bonus sale da 100 a 700 euro per disoccupato eccedente la media comunitaria dell'Obiettivo 1). I vantaggi di quest'ultima modifica riguardano quasi per metà l'Italia e garantirebbero un aumento di oltre un miliardo di euro dell'allocazione italiana per il 2007-2013. Nel complesso, la dotazione pro capite dell'Italia in confronto alla media UE-15 sale dal 74 per cento nel 2000-06 all'81 per cento nel 2007-13.