2.14.4 I programmi di iniziativa comunitaria. (*Interreg ed Urban*)

I Programmi Interreg III

Il 2004 ha comportato per i Programmi di Iniziativa Comunitaria Interreg III, riferiti al periodo 2000-2006, da un lato il consolidamento delle attività in corso, dall'altro una importante evoluzione della prospettiva programmatica.

L'anno, infatti, è stato caratterizzato dall'allargamento della Unione Europea, che ha determinato un aumento delle frontiere interne e uno spostamento progressivo verso est delle frontiere esterne. Tale nuovo e più ampio scenario ha favorito una attenzione specifica ai nuovi Stati membri ed alle politiche di prossimità, che si è tradotta in un maggiore impegno nella implementazione dei Programmi nel loro insieme.

Il 2004 ha visto proseguire le attività di coordinamento e di gestione dei programmi INTERREG in generale, con particolare impegno da parte dei soggetti italiani in essi coinvolti; al riguardo si sottolinea che l'ammontare complessivo dei progetti e degli interventi finanziati dai programmi Interreg III A, B e C che interessano l'Italia risulta pari a circa 2.160 Milioni di Euro.

INTERRG III A – Programmi di cooperazione transfrontaliera

E'proseguito lo svolgimento degli 8 Programmi Interreg III A già operativi, cui partecipa l'Italia, di cui 7 sono gestiti da Regioni italiane ed uno dal Ministero dell'economia della Grecia .

Ad essi si è aggiunto il nuovo Programma Interreg III A Italia-Malta, approvato nel dicembre 2004, che vede interessata come parte italiana la Regione Sicilia.

Complessivamente i citati Programmi prevedono la realizzazione di progetti ed interventi per 850 Milioni di euro, di cui 645 Milioni di Euro destinati a soggetti italiani; tale rilevante quota nazionale, che costituisce il 75% dell'intero pacchetto di Programmi, è finanziata per 291 Milioni di Euro da fondi FESR e per il rimanente da fondi nazionali.

A fine anno l'avanzamento complessivo degli 8 Programmi già in corso risulta, in termini di impegno delle risorse finanziarie, pari al 57%, con una situazione differenziata tra i vari Programmi secondo i dati che seguono, da cui si riscontra l'andamento in generale positivo delle relative attività :

Italia - Francia "Isole"	Gestito da Regione Sardegna - Avanzamento al 77%
Italia - Francia "Alpi"	Gestito da Regione Piemonte - Avanzamento al 70%
Italia - Svizzera	Gestito da Regione Lombardia - Avanzamento al 57%
Italia - Austria	Gestito da Provincia di Bolzano - Avanzamento al 75%
Italia - Slovenia	Gestito da Regione Friuli - Avanzamento al 55%
Italia - Adriatico	Gestito da Regione Abruzzo - Avanzamento al 77%
Italia - Albania	Gestito da Regione Puglia - Avanzamento al 7%
Italia - Grecia	Gestito da Grecia - Avanzamento al - %

INTERREG III B - Programmi di cooperazione transnazionale

Dei quattro Programmi INTERREG III B due (MEDOCC e CADSES) vedono un ruolo importante dell'Italia che assicura le funzioni di Autorità di Gestione e di Autorità di Pagamento, organizza le attività del Segretariato e dei Comitati di Sorveglianza e di Programmazione e coordina la partecipazione delle Regioni italiane tramite il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

I due rimanenti Programmi sono gestiti rispettivamente dal Land austriaco di Salisburgo (SPAZIO ALPINO) e dal Ministero dell'economia greco (ARCHIMED): ad essi è comunque assicurata una significativa partecipazione italiana tramite il coordinamento di tutte le Amministrazioni centrali e regionali interessate.

I Programmi MEDOCC, CADSES e Spazio Alpino nel 2004 si sono sviluppati regolarmente, con risultati soddisfacenti in termini di risorse impegnate.

In particolare il Programma Interreg III B MEDOCC (Mediterraneo Occidentale), che finanzia interventi per 214 Milioni di Euro, di cui 118 Milioni di Euro a valere su fondi FESR ed il rimanente su risorse nazionali, vede l'avvenuta selezione di 77 progetti, con il corrispondente impegno del 57,8% dei fondi disponibili a livello complessivo.

Suddetti progetti sono tutti in corso di esecuzione, ed alcuni risultano completati alla fine del 2004, mentre nell'anno è stato pubblicato un altro bando per la selezione di un ulteriore lotto di progetti.

Particolare interesse è stato dimostrato dalle amministrazioni nazionali alla partecipazione a tale Programma: infatti dei citati 77 progetti già operativi ben 47 hanno capofila italiano; inoltre quasi un terzo dei soggetti partecipanti è di nazionalità italiana.

Il dinamismo dei soggetti nazionali è anche dimostrato dai dati sull'impegno di risorse, in quanto i soggetti italiani hanno già impegnato con progetti approvati il 65,4 % della quota nazionale, contro il citato avanzamento complessivo del 57,8 % degli impegni del Programma.

Situazione parimenti positiva si riscontra sul Programma Interreg III B CADSES, destinato all'area centro-europea, danubiana ed adriatico-balcanica, che, in conseguenza dell'allargamento, vede la partecipazione di ben 18 Paesi, la più vasta per un singolo Programma Interreg in Europa.

CADSES ha subito un forte impulso in seguito alle politiche di allargamento della Comunità e all'ingresso di nuovi Stati dal 1 maggio 2004, ancorché tale circostanza ne abbia sostanzialmente modificato le caratteristiche.

Nella versione attuale il Programma Interreg III B CADSES finanzia progetti per 279 Milioni di Euro, di cui 161 provenienti dai fondi FESR e 178 costituiscono risorse nazionali.

Anche per tale Programma la partecipazione italiana è molto attiva, come dimostrato dai 30 progetti a capofila italiano - sul totale di 73 progetti selezionati a fine 2004 - e dai 221 soggetti partecipanti italiani, che costituiscono circa il 25% del totale a livello europeo.

Anche in termini di tiraggio delle risorse finanziarie la posizione italiana appare positiva, in quanto, a fronte dell'avanzamento complessivo del 54,0% del Programma, i soggetti italiani hanno già impegnato il 58,5 % della quota nazionale.

Il Programma Interreg III B Spazio Alpino, che interessa 7 Paesi dell'area alpina, presenta una dotazione finanziaria transnazionale di circa 123 Milioni di Euro, di cui 59 Milioni di Euro di fondi FESR. Anche per questo Programma le Amministrazioni italiane si sono dimostrate molto dinamiche nel 2004, con una estesa partecipazione ai progetti che ha permesso di acquisire impegni per il 97,5% della quota nazionale, contro l'avanzamento complessivo del 85,3 %.

Per tutti i suddetti Programmi il 2004 è stato un anno di messa a punto definitiva dei complessi meccanismi gestionali e contabili che contraddistinguono i regolamenti comunitari in merito alle attività operative e finanziarie a carattere transnazionale; nel caso dell'Italia particolare attenzione è stata dedicata agli aspetti procedurali, in particolare per quanto riguarda i controlli di primo e secondo livello, con il coinvolgimento dell'intero scenario degli attori nazionali, dalle Amministrazioni centrali agli Enti locali, in un contesto di attiva collaborazione.

Nel 2004 era previsto l'avvio del programma Interreg III B ARCHIMED, che riguarda Italia, Grecia, Malta e Cipro, approvato nel marzo 2003 con una dotazione finanziaria di 119 Milioni di Euro, di cui 79 Milioni di Euro a carico del FESR; sono state tuttavia riscontrate difficoltà organizzative in fase di attivazione, riconducibili

alla gestione transnazionale, che hanno provocato lo slittamento delle attività operative al 2005.

INTERREG III C – Programmi di cooperazione interregionale

L'anno in corso ha visto procedere positivamente anche il Programma d'Iniziativa Comunitaria Interreg III C, che ha l'obiettivo di migliorare l'efficacia delle politiche e degli strumenti per lo sviluppo regionale e la coesione attraverso informazioni e scambio di know-how ed esperienze tra regioni europee.

L'area di cooperazione di Interreg III C copre l'intero territorio dell'Unione Europea, promuovendo la partecipazione dei Paesi dell'allargamento e dei Paesi terzi frontalieri.

Interreg III C è articolato in quattro Programmi che fanno riferimento ad altrettante macroaree, ognuna delle quali è gestita da un Paese membro (Germania per l'area NORD, Austria per l'area SUD, Spagna per l'area OVEST e Francia per l'area EST). La dotazione finanziaria totale di Interreg III C è di circa 580 Milioni di Euro, di cui 349 Milioni da fondi FESR.

L'Italia svolge un ruolo di maggior rilevanza nelle aree EST e SUD, per le quali il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti assolve le funzioni di Autorità nazionale e coordina la partecipazione ai programmi delle regioni italiane; singoli soggetti italiani, comunque, partecipano anche a progetti nelle aree NORD ed OVEST.

I risultati di impegno dei finanziamenti del Programma Interreg III C a fine anno risultano nelle percentuali di 58% per l'area SUD, 81% per l'area EST, 61% per l'area Nord e 54% per l'area Ovest.

I soggetti nazionali hanno dimostrato molto interesse al Programma nelle sue diverse aree, contribuendo sia come soggetti capofila, che come partecipanti ai progetti selezionati, per cui l'Italia è risultato il Paese che vanta la maggior presenza in termini numerici nello svolgimento dell'intero Programma. L'impegno profuso è dimostrato dai dati sul livello di avanzamento degli impegni conseguiti con la partecipazione ai progetti approvati, che si può rappresentare con le seguenti percentuali calcolate rispetto alla dotazione finanziaria nazionale, sicuramente più che soddisfacenti :

Zona sud = 80,4%

Zona Est = 191,3%

Zona Ovest = 100,0 %

Zona Nord = 100,0%

I Programmi Urban II, Urban-Italia e Urbact

Nel 2004 si registra il regolare avanzamento dei Programmi di iniziativa comunitaria Urban II 2000 - 2006, rivolti allo sviluppo e al recupero urbano dei Comuni di Torino, Milano, Genova, Carrara, Pescara, Caserta, Mola di Bari, Taranto, Crotona e Misterbianco, che prevedono la realizzazione di interventi per 265 Milioni di Euro, di cui 120 Milioni di euro finanziati con fondi FESR ed il resto con risorse nazionali.

Tutte le Amministrazioni comunali hanno raggiunto l'obiettivo di spesa prefissato dalla regola N+2, evitando così il disimpegno automatico; l'insieme dei 10 Programmi ha superato il livello del 36% della spesa totale.

Significativi avanzamenti si riscontrano nei vari settori di attività in cui sono articolati i singoli Programmi, costituiti da riqualificazione fisica e ambientale, imprenditorialità e occupazione, integrazione sociale, trasporti, tecnologia della comunicazione e informazione ed assistenza tecnica.

Sulla base delle risultanze dell'attività di Valutazione intermedia il Programma ha beneficiato di un ulteriore finanziamento per indicizzazione di circa 3 Milioni di Euro, distribuito tra le 10 città tenendo conto di criteri di efficienza dei progetti.

Con i Programmi "URBAN Italia" è stata istituita una linea nazionale di attività finalizzata a diffondere le buone pratiche messe a punto con i Programmi URBAN europei; essi, infatti, coinvolgono i primi 20 Comuni della selezione effettuata per URBAN II esclusi dal finanziamento europeo, confermano come obiettivi primari il miglioramento della qualità della vita, in particolare nelle aree urbane più svantaggiate, e la creazione di nuove opportunità di sviluppo nelle città.

URBAN Italia ha superato la fase di avviamento, con la sottoscrizione di 19 Accordi di Programma - su 20 - tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e le Amministrazioni comunali.

I Comuni interessati hanno avviato nell'anno buona parte delle azioni previste e effettueranno la prima rendicontazione delle spese al 30 dicembre 2004.

Nel complesso l'insieme dei 20 Programmi prevede l'attivazione di progetti per complessivi 400 Milioni di Euro, a fronte di finanziamenti Statali per 103 Milioni di Euro.

Proseguono le attività del Programma URBACT, avviato nel 2002 con l'obiettivo di sviluppare scambi di esperienze transnazionali tra gli attori, le città e i *partner* dei programmi URBAN e dei Progetti pilota urbani, capitalizzando i risultati ottenuti e le problematiche emerse.

Quasi tutte le città Urban italiane partecipano ai network avviati dal Programma; quattro rivestono il ruolo di capofila di network tematici: Venezia per Udiex (sull'esclusione sociale), Roma per Partecipando (sulla partecipazione dei cittadini ai processi decisionali e gestionali di quartieri in difficoltà), Siracusa per MEDINT (sull'approccio integrato nella rigenerazione di aree urbane particolarmente svantaggiate) e Reggio-Calabria per Regenerando (sulla rigenerazione del tessuto urbano attraverso le politiche del lavoro delle autorità locali).

2.13.5 La politica regionale europea: l'evoluzione del confronto in Europa

Nel corso del 2004 si completa il dibattito europeo sulla futura politica comunitaria di coesione lanciato dalla Commissione europea nel 2001 e si avvia il negoziato per la definizione delle regole della politica regionale europea nel periodo 2007-2013.

Il confronto tra gli Stati Membri e le attività negoziali si intensificano notevolmente per il concatenarsi di alcune tappe di grande importanza:

- la pubblicazione da parte della Commissione europea del documento di proposta sulle Prospettive Finanziarie 2007-2013¹¹, contenente, fra l'altro, la proposta per il pacchetto finanziario sulla coesione (febbraio 2004);
- la pubblicazione del Terzo Rapporto sulla coesione economica e sociale, contenente gli orientamenti della Commissione europea sulla politica di coesione 2007-2013 (febbraio 2004);
- la riunione ministeriale informale sulla coesione a Portaloise, in Irlanda (febbraio 2004);
- il Forum europeo sulla coesione, organizzato dalla Commissione europea (maggio 2004);
- la pubblicazione da parte della Commissione europea delle bozze dei regolamenti sui Fondi Strutturali e il conseguente avvio dell'esame delle proposte nell'ambito della Presidenza olandese (luglio 2004);
- la riunione ministeriale informale sulla coesione territoriale a Rotterdam (novembre 2004).

Il dibattito sulla futura politica regionale è influenzato nel 2004 in modo rilevante dal contemporaneo confronto all'interno delle istituzioni comunitarie e tra gli Stati

¹¹ Si veda Commissione europea (2004), *Costruire il nostro avvenire comune. Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-13*, disponibile su Internet all'indirizzo:

[www.http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/financialfrwk/perspfin/2007_2013/COM_2004_101_IT.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/financialfrwk/perspfin/2007_2013/COM_2004_101_IT.pdf)

Membri intorno alle priorità politiche che dovranno essere finanziate nell'Unione allargata nel periodo successivo al 2006. Il documento di proposta sulle Prospettive Finanziarie 2007-13 è frutto di un intenso dibattito sviluppatosi all'interno della Commissione europea al fine di definire le priorità politiche a cui destinare le risorse del bilancio comunitario dopo l'allargamento. Tale dibattito contrappone impostazioni anche marcatamente diverse, la cui distanza risulta ancora leggibile nelle proposte contenute nel documento effettivamente pubblicato dalla Commissione.

Una visione è più favorevole a concentrare lo sforzo prevalente del nuovo bilancio dell'Unione sulle priorità della competitività, da conseguire attraverso crescenti investimenti in ricerca e innovazione. E' una impostazione che ricalca da vicino le raccomandazioni del rapporto Sapir, pubblicato nel 2003¹². Un'altra visione, fortemente sostenuta dal Commissario per la politica di coesione Barnier, tende a collocare la politica di coesione pienamente al centro degli sforzi che l'Unione deve svolgere per incrementare la competitività e quindi rispettare gli obiettivi fissati dalle agende di Lisbona e Goteborg, soprattutto nelle regioni deboli e con maggiore potenziale inutilizzato. Il compromesso raggiunto all'interno della Commissione segna il riconoscimento del contributo della coesione alla crescita sostenibile dell'Unione. Viene infatti introdotta una nuova rubrica (rubrica 1), denominata "crescita sostenibile", costituita da una componente espressamente mirante a legare la crescita alla competitività (rubrica 1a), che include le azioni che l'Unione svolge nel campo della ricerca e dell'innovazione e delle reti e di una che evidenzia il legame tra crescita e convergenza delle regioni deboli (rubrica 1b), che include la politica di coesione.

E' un'importante conferma dell'impostazione su cui l'Italia ha decisamente puntato fin dall'avvio del dibattito sulla politica di coesione post-2006, a partire dall'elaborazione del primo dei due Memorandum sulla futura politica di coesione e con ancor più evidenza nel corso del semestre di Presidenza dell'Unione¹³.

Sul piano strettamente negoziale, è un risultato di grande rilievo, perché riconferma che la politica di coesione non è uno strumento per interventi redistributivi assistenziali ma consegue la solidarietà attraverso il supporto alla competitività di lungo termine delle regioni dell'Unione.

¹² A. Sapir et al, 2003, *An Agenda for Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver*, si veda il Rapporto Annuale 2003 del Dipartimento per le politiche di sviluppo del Ministero dell'Economia e delle Finanze per un commento.

¹³ Si veda il paragrafo IV.9 del Rapporto Annuale 2003 del Dipartimento per le politiche di sviluppo del Ministero dell'Economia e delle Finanze, disponibile su internet all'indirizzo:

http://www.dps.tesoro.it/rapporto_annuale_2003.asp.

La proposta della Commissione europea raccoglie in altre tre rubriche le ulteriori priorità politiche su cui vengono allocate le risorse del bilancio comunitario: la rubrica 2, dedicata alla gestione e conservazione delle risorse naturali e dell'ambiente, che include la politica agricola comune e lo sviluppo rurale; la rubrica 3, denominata "cittadinanza, libertà e giustizia" dedicata agli interventi attinenti alla sfera della cittadinanza europea e mirante ad allargare e rendere più accessibili i benefici dell'Unione ai cittadini su temi che vanno dall'immigrazione all'accesso ai servizi di base di interesse generale; la rubrica 4, riferita alle relazioni dell'Unione nel contesto internazionale.

L'ammontare delle risorse complessivamente previste in termini di stanziamenti di impegno per il bilancio comunitario nella proposta della Commissione europea per i sette anni dal 2007 al 2013 raggiunge i 1025 miliardi di euro (prezzi 2004), pari all'1,26 per cento del PIL comunitario, e di cui circa un terzo sarebbero riservati alla politica di coesione.

Nel complesso, le cifre proposte corrispondono a un incremento del 35 per cento rispetto alle somme previste per il bilancio comunitario 2000-2006¹⁴. In questo contesto, si deve sottolineare che l'incremento relativo alla rubrica 1 b per la politica di coesione, nel complesso pari a circa il 40 per cento, risulta dal fortissimo aumento delle dotazioni finanziarie per i nuovi Stati membri assorbito dalla contemporanea riduzione delle risorse per le regioni dell'UE 15. Tale riduzione, nella misura del 18 per cento, è più che proporzionale rispetto a quella della popolazione ammissibile all'intervento della politica di coesione (pari a circa il 9 per cento) e corrisponde pertanto ad una riduzione delle intensità di aiuto nell'area UE 15.

L'aumento complessivo delle risorse previste dalla Commissione per il bilancio comunitario è certamente legato alle nuove esigenze createsi nell'Unione dopo l'allargamento e dalla necessità di mantenere una disponibilità di risorse adeguate alle ambizioni dell'Unione. Ma è anche il riflesso di un processo incompleto di concertazione interna alla Commissione europea sul finanziamento delle priorità dell'Unione, destinato quindi a trasferirsi nel contesto del negoziato tra gli Stati Membri. Tale contesto è peraltro fortemente polarizzato per la presa di posizione ufficialmente assunta dal dicembre 2003 da Germania, Francia, Regno Unito, Paesi Bassi, Austria e Svezia (il cosiddetto gruppo dei Sei), in favore del contenimento delle spese di bilancio entro un tetto pari all'1 per cento del PIL comunitario. Tale livello massimo, come viene meglio chiarito nel corso del negoziato, riguarda gli

¹⁴ Nel valutare tale confronto si deve tenere presente che il periodo 2000-06 è solo parzialmente confrontabile essendo stato caratterizzato dall'allargamento a dieci nuovi Stati Membri. Le prospettive finanziarie 2000-06 hanno pertanto riguardato l'area dei quindici originari Stati Membri tra il 2000 e il 2003 e l'area dei venticinque Stati Membri tra il 2004 e il 2006.

stanziamenti di impegno che, secondo il gruppo dei Sei, devono attestarsi a 815 miliardi di euro (prezzi 2004).

Qualsiasi valutazione degli impatti delle proposte della Commissione europea e dei partner dell'Unione sulle relazioni dell'Italia nei confronti del bilancio comunitario deve tener conto del peso relativo molto differenziato che l'Italia riveste sulle varie rubriche di spesa. E', ad esempio, presumibile che le quote italiane sulle rubriche della politica di coesione e dello sviluppo rurale nell'area UE 15 si confermino relativamente elevate anche nel periodo 2007-13. In questo contesto, eventuali riduzioni dello scenario proposto dalla Commissione europea generano:

- esiti peggiori dal punto di vista contabile per l'Italia ogni volta che coinvolgono le componenti per gli UE 15 delle rubriche della coesione e dello sviluppo rurale;
- esiti migliori dal punto di vista contabile per l'Italia ogni volta che coinvolgono tutte le altre rubriche.

A una settimana dalla proposta sulle Prospettive Finanziarie 2007-13, la Commissione europea pubblica il Terzo Rapporto sulla coesione economica e sociale¹⁵. Il documento è di particolare importanza perché contiene gli orientamenti della Commissione europea sulla politica di coesione post-2006. I messaggi essenziali contenuti nel Rapporto riguardano in sintesi:

□ l'articolazione dell'architettura della futura politica di coesione su tre obiettivi, riguardanti la "convergenza" delle regioni e dei paesi, che unisce gli interventi a valere sui Fondi Strutturali e sul Fondo di coesione per le regioni più deboli, "competitività regionale e occupazione", per gli interventi mirati alle altre regioni dell'Unione che devono affrontare la sfida della competitività e dell'adattamento ai cambiamenti economici e sociali che ne conseguono, la "cooperazione territoriale", che promuove il tema della cooperazione regionale, precedentemente materia di programmi di iniziativa comunitaria, al rango di obiettivo della politica in grado di generare un contributo significativo al conseguimento del valore aggiunto comunitario;

□ il potenziamento dell'impianto strategico della politica di coesione. Viene previsto un documento di orientamento di livello comunitario da adottare da parte del Consiglio europeo all'inizio del periodo di programmazione, principalmente al fine di indicare come le priorità della politica contribuiscono alle grandi strategie europee in tema di politica economica (indirizzi di massima di politica economica) e

¹⁵ Si veda: Commissione europea, (2004), *Un nuovo partenariato per la coesione. Convergenza, competitività, cooperazione*, disponibile su internet all'indirizzo:
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_it.htm

di politica sociale e dell'occupazione (strategia europea dell'occupazione). Ogni Stato Membro tiene conto degli orientamenti comunitari nella definizione del proprio "quadro di riferimento strategico nazionale", un documento con valenza strategica (e non operativa, come nel caso dei quadri comunitari di sostegno) e mirante ad indicare le priorità di intervento regionali e, in tal modo, a dare conto della strategia che si intende perseguire con la politica di coesione in tutte le aree dei paesi beneficiari. I programmi operativi regionali e settoriali si inquadrano in tal modo in un impianto coerente che ne indica il contributo all'obiettivo generale di accrescere la competitività dell'Unione;

□ l'esigenza di semplificazione delle procedure che governano l'utilizzazione dei fondi della politica di coesione. E' un'ambizione sempre presente in tutti i cicli di riforma della politica, che deve anche essere temperata con i requisiti in materia di responsabilità della Commissione europea nella esecuzione del bilancio comunitario (articolo 274 del Trattato). La principale misura di semplificazione proposta dalla Commissione europea concerne il passaggio dall'attuale sistema di programmazione pluri-fondo ad uno mono-fondo. Viene introdotta anche una maggiore proporzionalità, legando i requisiti indispensabili per la gestione dei programmi alla loro dimensione finanziaria. L'intento della Commissione europea è anche quello di rispondere alle sfide poste dall'allargamento attraverso una nuova partnership con gli Stati Membri (come riflesso anche dal titolo del Rapporto) che, in base al principio di sussidiarietà, sposti per quanto possibile a livello decentrato alcune responsabilità connesse all'attuazione degli interventi;

□ la necessità di mantenere l'intervento della politica di coesione nei quindici vecchi Stati Membri mentre se ne potenzia l'indirizzo verso i nuovi. Questo si riflette nella proposta finanziaria complessiva (336 miliardi di euro a prezzi 2004), costruita sulla base dell'adozione di ipotesi restrittive¹⁶ nel contesto dell'allargamento: la conferma della soglia del 75 per cento della media comunitaria del Pil 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 ad 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

¹⁶ Vengono infatti adottate le ipotesi più rigorose tra quelle proposte con il II Rapporto sulla coesione economica e sociale, relative alla conferma della soglia di ammissibilità del 75 per cento; si veda: Commissione europea (2001), *Unità dell'Europa, solidarietà dei popoli, diversità dei territori*, p.XXXI, disponibile su internet all'indirizzo: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/conclu3_it.pdf

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 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.

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 pluri-fondo ad uno monofondo, 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.

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 territoriale¹⁷. Si tratta di un'estensione mirante a mettere in evidenza gli aspetti relativi alla natura dei

¹⁷ 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

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.

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.

Il messaggio¹⁸ dell'Italia 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 e per la conferma di regole cogenti. Le sfide poste dall'allargamento non devono perciò necessariamente tradursi in un aumento del bilancio e richiedono comunque un'impostazione più rigorosa. Coerentemente, l'Italia appoggia la contrazione rilevante del pacchetto finanziario per l'UE-15 già implicita nella proposta della Commissione europea, che riduce le dotazioni in termini reali rispetto al periodo 2000-06 di circa il 20% pur in presenza di una riduzione della popolazione ammissibile inferiore al 10%. Il rigore deve poi essere accompagnato dalla qualità della politica che trova fondamento in alcune regole fondamentali: la concentrazione degli interventi e il loro carattere addizionale, l'efficacia e il valore aggiunto della spesa.

¹⁸ Gli interventi ufficiali alle riunioni ministeriali informali e al Forum europeo sulla coesione sono disponibili sul sito del Dipartimento per le politiche di sviluppo del Ministero dell'Economia e delle Finanze, all'indirizzo: http://www.dps.tesoro.it/discorsi_on_viceministro.asp.

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 coesione 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.

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 coesione¹⁹ 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 Goteborg. 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;

□ 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

¹⁹ 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

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 2007-2013 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.

3 POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE E RELAZIONI ESTERNE DELL'UE

3.1 QUESTIONI MULTILATERALI

3.1.1 Rapporti con le Nazioni Unite

Nel corso del 2004, ci siamo adoperati per assicurare una sollecita attuazione della Dichiarazione congiunta del 24 settembre 2003, che ha definito un quadro strutturato di collaborazione tra UE ed ONU nella gestione delle crisi, nella prospettiva di dare maggiore unitarietà e coerenza all'azione dell'Unione Europea in tale settore. In questa ottica, il Consiglio Europeo del 17-18 giugno ha approvato il documento (allegato I al rapporto PESD) relativo agli aspetti militari della cooperazione UE-ONU, mentre nel secondo semestre è stato avviato l'esame del documento relativo agli aspetti civili della cooperazione tra le due organizzazioni.

Il Consiglio Europeo di dicembre, alla luce dell'incontro tra i Capi di Stato e di governo UE e il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, ha salutato l'adozione del Rapporto presentato il 2 dicembre 2004 dall'*High Level Panel* sulla riforma delle politiche e degli organi dell'organizzazione. Il rapporto apre certamente una nuova fase del dibattito sulla riforma dell'ONU.

L'Unione Europea ha avviato le consultazioni per fornire un contributo di riflessione unitario sulle proposte avanzate dal Panel, con l'eccezione dell'aspetto concernente la riforma del Consiglio di Sicurezza, sulla quale non esiste al momento una posizione comune dell'UE.

3.1.2 Terrorismo

Il Consiglio Europeo di dicembre ha ribadito la determinazione dell'Unione Europea a contrastare la minaccia terroristica attraverso un approccio globale e integrato, richiamando la Dichiarazione UE già adottata in materia nel mese di marzo. Per quanto concerne, specificamente, gli aspetti "esterni" della lotta al terrorismo, i progressi registrati nelle politiche dell'Unione nel 2004 hanno riguardato l'inclusione di clausole antiterrorismo (che dovrebbero diventare operative al più presto) negli accordi con i Paesi terzi; nel quadro di una cooperazione transatlantica intensificata, l'attuazione della dichiarazione UE-USA del 2004 sulla lotta al terrorismo; il quadro