

---

**Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics**

---

**Andrea SCAVO**  
University of Catania  
[ascavo@freemail.it](mailto:ascavo@freemail.it)

**La Politica di Coesione dell'Unione Europea:  
tendenze ad una ri-nazionalizzazione nei negoziati per il 2007-2013**

---

July 2006 - JMWP n° 60

**Keywords:** Cohesion policy – Lisbon Process – Regions - Budget

---

Contenuto:

1. Introduzione
  2. La politica di coesione tra i governi nazionali e la Comunità
  3. La lotta sui negoziati di Agenda 2000 e l'ultima riforma
  4. I negoziati per le Prospettive Finanziarie 2007-2013 e i regolamenti proposti dalla Commissione
  5. Il legame con gli obiettivi di Lisbona
  6. Rinazionalizzazione o regionalizzazione? La partecipazione e il "ruolo delle regioni"
  7. Conclusioni
- Bibliografia  
Documenti

## **1. Introduzione**

La politica regionale ha costituito da sempre la principale politica redistributiva<sup>1</sup> del sistema comunitario. Sin dalla sua istituzione, nel 1975, su di essa sono confluiti una pluralità di interessi e di aspettative che ne hanno determinato l'evoluzione sino ai negoziati che in questi mesi stanno definendo i regolamenti per il prossimo periodo di programmazione (che coprirà gli anni dal 2007 al 2013) e la dotazione finanziaria nell'ambito delle Prospettive Finanziarie (PF) dell'Unione Europea (UE). A partire dal 2007, la politica di coesione rappresenterà la più grossa voce del bilancio dell'UE, superando anche la spesa per la politica agricola. In questo modo i finanziamenti concessi alle regioni europee diventeranno la forma d'intervento diretto più consistente per l'Unione, e probabilmente anche la maggiore fonte di visibilità sul territorio.

La politica regionale assume dunque un'importanza fondamentale nel panorama delle politiche pubbliche dell'UE. Tuttavia, essa non costituisce uno strumento di cui le istituzioni comunitarie possono disporre liberamente per raggiungere gli obiettivi che vengono fissati a livello dell'Unione. Nella sua evoluzione storica, anzi, il ruolo principale è stato sempre ricoperto dall'azione dei governi nazionali. Questi – tramite il Consiglio – hanno istituito la policy, l'hanno accresciuta (sia nei contenuti normativi che nella dotazione finanziaria) e l'hanno fatta evolvere verso sistemi di gestione talvolta tipicamente intergovernativi, talvolta più vicini al modello sovranazionale.

Si può affermare che storicamente la politica di coesione della Comunità Europea (CE) prima e dell'UE dopo abbia rappresentato uno strumento in certo senso "conteso". Da un lato, da una combinazione di attori e di circostanze che spingevano verso un approccio di tipo comunitario al problema della disparità sociale ed economica tra le regioni degli Stati membri della Comunità. Dall'altro da chi propugnava al contrario il mantenimento di una prospettiva intergovernativa sulla politica dei Fondi Strutturali (FS). Secondo il primo approccio quindi, la politica di coesione sarebbe il frutto di un'iniziativa delle istituzioni comunitarie (la Commissione in particolare) volta ad affrontare un problema, quello delle divergenze socioeconomiche tra le regioni europee, che oltre ad imporre degli obblighi "moralì" di solidarietà e di coesione per l'Europa unita presenta cause ed effetti più concretamente economici che si collocano proprio sul livello sovranazionale. Per un verso, infatti, la presenza di differenze acute tra gli standard economici e del mercato del lavoro delle diverse regioni dell'Unione può costituire una causa di malfunzionamento del mercato unico e dell'Unione Economica e Monetaria (UEM); per l'altro sono proprio il mercato unico e l'UEM che rischiano di aggravare il problema, mettendo le economie più arretrate in una competizione diretta e spietata col nucleo economico e produttivo dell'Europa e determinando quindi un ulteriore spostamento di risorse verso il centro. Secondo la prospettiva intergovernativa, invece, la coesione corrisponde ad uno strumento, magari coordinato a livello comunitario, tramite il quale gli Stati più ricchi "aiutano" quelli economicamente più arretrati ad adeguarsi ad un'economia unificata. Da un punto di vista ancora più estremo, la politica regionale sarebbe una sorta di "compensazione" che gli Stati meno ricchi ricevono da quelli più prosperi per la loro (dolorosa) partecipazione al mercato unico e all'UEM.

Una possibile conciliazione delle due visioni ci può essere fornita dal modello teorico della "multi-level governance" (o governance policentrica). Secondo questo approccio l'azione di governo e la produzione di politiche pubbliche non si svolgono – come sostenuto dalle teorie stato-centriche – su un unico livello territoriale (solitamente quello nazionale), ma sono il prodotto di una

---

<sup>1</sup> Secondo la tradizionale tipologia adottata da Lowi nel 1972, le politiche redistributive sono quelle che assegnano vantaggi o risorse a individui o a gruppi a scapito di altri. La corrispondenza tra l'attribuzione di un vantaggio a determinati soggetti e la realizzazione di uno svantaggio per altri è l'elemento che distingue le policy redistributive da quelle distributive.

interazione tra attori politici ed istituzionali per loro natura appartenenti a diversi livelli territoriali di governo (comunitario, nazionale e regionale/locale). Tale modello, molto utile per comprendere il meccanismo di politiche ai cui processi partecipa una pluralità di soggetti di svariata natura e provenienza, si è affermato in letteratura proprio per spiegare l'approccio che si andava definendo nell'ambito del sistema CE/UE per la gestione delle politiche comunitarie e che nei trattati veniva formalizzato tramite l'adozione del principio di sussidiarietà<sup>2</sup>.

La politica regionale rappresenterebbe proprio "l'esempio per eccellenza" dell'approccio della governance multilivello<sup>3</sup> anche se, come avremo modo di spiegare più avanti, l'aderenza della politica di coesione al modello teorico non può dirsi completa. L'interazione tra i diversi livelli di governo nell'ambito della policy, infatti, risulta ostacolata dalla preponderanza di un livello sugli altri, quello statale, che assume un ruolo centrale nel collegare il livello superiore (comunitario) e quello inferiore (regioni ed enti locali). Il governo policentrico – che nel sistema della policy regionale è stato formalizzato nel principio della partnership – vede quindi una partecipazione differenziata in base ai diversi momenti della politica. Durante la fase "ascendente", in cui le decisioni vengono proposte, negoziate e infine adottate, l'interazione si attua principalmente tra le istituzioni comunitarie (la Commissione in particolare) e i governi nazionali (sia considerati singolarmente sia riuniti nel Consiglio). Nella fase "discendente" di implementazione delle decisioni, di controllo e di valutazione dei risultati, invece, i governi centrali condividono competenze e responsabilità soprattutto con le autorità regionali e locali. La multi-level governance può quindi essere definita in questo contesto "a fasi alterne": la Commissione stabilisce la struttura della policy, le priorità e le strategie principali negoziando con gli Stati membri; questi ultimi, eventualmente, coinvolgono gli enti sub-nazionali nel momento della concreta realizzazione dei programmi.

Nel presente lavoro mi concentrerò sulle novità che i nuovi regolamenti sui FS proposti dalla Commissione (e ancora oggetto della negoziazione inter-statale) si accingono ad apportare alla policy, tenendo sempre presente come l'allargamento del 2004 abbia mutato profondamente il panorama delle divergenze socioeconomiche dell'Unione.

In continuità con la riforma realizzata con i regolamenti del 1999, il quadro che va delineandosi a partire dalle proposte della Commissione sembra determinare una consistente inversione di tendenza rispetto all'evoluzione "comunitaria" che la politica di coesione aveva conosciuto sino alle riforme del 1988 e del 1993. I difficili negoziati che, nel 1999, avevano preceduto l'adozione del pacchetto finanziario di "Agenda 2000" e dei regolamenti sui FS attualmente in vigore sembrano riproporsi sei anni dopo, testimoniando in entrambi i casi l'intenzione dei governi nazionali di ostacolare il rafforzamento di quegli strumenti che tradizionalmente hanno accresciuto la dimensione comunitaria della policy. Mi riferisco qui in particolare al principio della partnership (e quindi al coinvolgimento diretto degli enti sub-statali nell'elaborazione e nell'implementazione della politica) e alla crescita del budget destinato ai FS, nonostante lo storico ingresso di dieci nuovi Stati (dodici a partire dal 2007) in condizioni di sviluppo sociale ed economico chiaramente inferiori alla media dei "vecchi" quindici membri, che rende chiaramente indispensabile un notevole aumento dell'impegno finanziario per la coesione.

Le proposte presentate dalla Commissione per i regolamenti dei FS per il 2007-13 contengono già alla radice degli elementi che fanno pensare ad una rinazionalizzazione della politica di coesione, mentre appare evidente l'intento di legare il destino di quest'ultima alla realizzazione della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) fissata a Lisbona nel 2000.

---

<sup>2</sup> Con il Trattato di Maastricht del 1992.

<sup>3</sup> HOOGE E MARKS (2001), MORATA (2002a), p. 136.

## **2. La politica di coesione tra i governi nazionali e la Comunità**

Istituita nel 1975 con la creazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), la politica di coesione della Comunità Europea è stata costantemente modificata nel tempo tramite le riforme che si sono succedute puntualmente al termine di ogni periodo di programmazione.

La policy regionale comunitaria nasce principalmente come uno strumento finalizzato a "correggere i principali squilibri regionali della Comunità, in particolare quelli risultanti dalla prevalenza delle attività agricole, dalle trasformazioni industriali e da una sottoccupazione strutturale"<sup>4</sup>. Essa rappresentava in effetti il prodotto delle pressioni inglesi – che si erano concretizzate nel summit di Parigi del 1972 – per la predisposizione di adeguati strumenti finanziari per la realizzazione, a livello comunitario, di forme di assistenza economica alle aree nelle quali l'unificazione dei mercati stava arrecando più svantaggi che benefici. La Gran Bretagna, che aveva fatto il proprio ingresso nella CE due anni prima e temeva gli effetti della competizione transnazionale sul proprio arretrato tessuto industriale, si univa così all'Italia (principale paese in cui la disparità economica tra le regioni si presentava in forme consistenti) nel chiedere un intervento comunitario in questo ambito. Il FESR<sup>5</sup>, la cui dotazione finanziaria era comunque estremamente limitata, rappresentava la risposta della Comunità ad un problema reale che era particolarmente sentito da alcuni Paesi.

L'importanza del ruolo giocato dalle pressioni dei governi nazionali nella creazione e nelle successive evoluzioni della policy regionale è sottolineato ad esempio da Iurato. Secondo questa autrice la logica del cosiddetto *side payment* ha determinato una costante modifica nella dimensione finanziaria e in quella normativa (con particolare riferimento al ruolo svolto dalla Commissione nella predisposizione e nella realizzazione dei programmi) della policy, che seguiva così le mutevoli esigenze di una Comunità dai confini geografici in continuo cambiamento<sup>6</sup>.

La politica disciplinata dal regolamento del 1975 presentava una chiara vocazione intergovernativa, formalmente appartenente all'ambito d'azione della Comunità ma in pratica corrispondente ad una redistribuzione di risorse tra gli Stati membri. Il budget stanziato per il FESR – 856 milioni di ECU per il triennio 1975-1977 – corrispondeva solamente allo 0,04% del PNL dei nove membri della CE e veniva suddiviso tra questi a livello statale. La definizione delle aree ammissibili era totalmente rimessa ai governi nazionali, dovendo le regioni soddisfare solamente requisiti di ammissibilità stabiliti dalle legislazioni nazionali<sup>7</sup>. I finanziamenti erogati, inoltre, erano diretti soprattutto ai settori delle infrastrutture e della ristrutturazione industriale, e mancavano di una prospettiva organica e di lungo termine, ispirandosi ad un approccio di tipo *project-by-project*.

---

<sup>4</sup> Regolamento CEE 724/75.

<sup>5</sup> Che insieme al Fondo Sociale Europeo, alla sezione Orientamento del Fondo Agricolo Europeo di Orientamento e Garanzia e ai prestiti concessi dalla Banca Europea degli Investimenti costituiva il nucleo finanziario della nascente politica di coesione.

<sup>6</sup> Iurato spiega in particolare le consistenti modifiche introdotte negli anni 80 con l'allargamento della Comunità verso i Paesi mediterranei, portatori di gravi insufficienze economiche e di un tessuto industriale scarsamente o per nulla competitivo nel contesto europeo. La concentrazione degli aiuti comunitari su questi Paesi ha rappresentato una sorta di "contropartita" per l'adesione di questi ultimi all'Unione Economica e Monetaria (UEM), che li avrebbe privati di importanti strumenti per il sostegno alle regioni più arretrate. Così, in IURATO M. G. (2005).

<sup>7</sup> La Commissione aveva invece proposto un sistema di definizione delle aree ammissibili più propriamente comunitario (si vedano le *Proposal for a Community Regional Policy* presentate dalla Commissione al Consiglio nel 1973), all'interno del quale l'ammissibilità agli aiuti nazionali era solo uno tra i requisiti, che comprendevano anche:

una dimensione minima prestabilita;

un PIL pro capite inferiore alla media comunitaria;

caratteristiche di dipendenza dal settore agricolo, di declino industriale o di sottoccupazione strutturale.

La riforma del 1979<sup>8</sup> vedeva l'introduzione – accanto alle tradizionali quote nazionali – di una "non-quota section" (equivalente ad appena il 5% del budget totale, che nel frattempo era stato aumentato ed inserito a pieno titolo nel bilancio della Comunità) che veniva gestita direttamente dalla Commissione ed era destinata ad aree diverse da quelle indicate dai governi nazionali. La gestione di questa parte dei fondi era inoltre ispirata ad una logica programmatica di più ampio respiro, che mirava alla realizzazione di progetti coerenti tra loro e nel tempo e finalizzati alla soluzione di specifici problemi regionali. Per l'attuazione di questo tipo di programmi, inoltre, si prevedeva la realizzazione delle prime forme di partnership tra Comunità, Stati membri e regioni.

Venivano inoltre sperimentati – su una scala ridotta – nuove tipologie di programmi di assistenza. Questi si ponevano l'obiettivo principale di stimolare lo sviluppo indigeno, ad esempio attraverso incentivi per le piccole imprese, o – nel caso delle Operazioni Integrate di Sviluppo – di offrire aiuti alle vaste aree periferiche degradate (ad esempio a Napoli e a Belfast<sup>9</sup>). Si istituiva anche un sistema di Valutazione di Impatto Regionale per il monitoraggio degli effetti delle principali politiche comunitarie sulle regioni e il coordinamento delle reazioni delle vari Direzioni Generali in caso di "effetti perversi".

Le "correzioni" che la riforma del 1979 aveva apportato alla politica regionale avevano un carattere chiaramente sperimentale, data l'esiguità dei finanziamenti coinvolti. Con la riforma del 1984<sup>10</sup> tale sperimentazione veniva confermata ed estesa. La *quota section* (rinominata *project assistance*) era ridotta all'80% del totale mentre il restante 20% veniva assegnato alla *programme assistance* (ex *non-quota section*). Si configurava così un aumento generale della flessibilità e della "libertà d'azione" da parte della Commissione nella gestione dei fondi, anche grazie all'abolizione del sistema delle quote fisse per gli Stati membri, sostituite da *indicative ranges*. La *programme assistance* riceveva un ulteriore rafforzamento tramite la distinzione dei programmi finanziati dai FS in due categorie:

1. Programmi Comunitari (PC) – elaborati e realizzati a livello comunitario, erano diretti a tutti gli Stati membri e avevano come obiettivo la soluzione di problemi di natura comunitaria;
2. Programmi Nazionali di Interesse Comunitario (PNIC) – erano presentati dai governi degli Stati membri per affrontare problematiche di dimensione nazionale.

Venivano inoltre rinnovati gli sforzi a favore dello sviluppo indigeno e gli incentivi alle piccole imprese, nonché gli impegni ad un rapido e progressivo aumento dell'entità dei fondi stessi.

Con l'Atto Unico del 1986 la Coesione Economica e Sociale veniva inserita tra gli obiettivi principali della Comunità<sup>11</sup>, configurando così la politica regionale – dotata ora di una solida base giuridica – come una vera e propria politica comunitaria.

La grande riforma del 1988<sup>12</sup> stabiliva una disciplina completa e articolata per la politica di

---

<sup>8</sup> Regolamento CEE 214/79 del 6 febbraio.

<sup>9</sup> ARMSTRONG (1995), p. 39.

<sup>10</sup> Regolamento CEE 1787/84 del 19 giugno.

<sup>11</sup> All'articolo 130A.

<sup>12</sup> Regolamento CEE 2052/88– GUCE L185/9 del 15 luglio – relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturale, alla loro efficacia ed al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti; Regolamenti CEE 4253/88, 4524/88, 4255/88, 4256/88 – GUCE L374 del 31 dicembre – recanti disposizioni di applicazione.

	<u>FINALITÀ</u>	<u>REQUISITI DI AMMISSIBILITÀ</u>	<u>FONDI UTILIZZABILI</u>
<b>Obiettivo 1</b> (fino all'80% del FESR)	Sviluppo di regioni strutturalmente arretrate	- Regioni PIL pro capite < 75% media CE - Irlanda inclusa in via eccezionale	FESR, FSE, FAEOG
<b>Obiettivo 2</b>	Conversione di regioni in declino industriale	- disoccupazione > media CE negli ultimi 3 anni) - % occupazione nell'industria > media CE in almeno uno dei precedenti 15 anni - apprezzabile calo dell'occupazione nell'industria	FESR, FSE, FAEOG
<b>Obiettivo 3</b>	Lotta alla disoccupazione di lungo periodo		FSE
<b>Obiettivo 4</b>	Aumento dell'occupazione giovanile		FSE
<b>Obiettivo 5</b>	a	Aggiornamento delle strutture agricole	FAEOG
	b	Promozione dello sviluppo di aree rurali	- alta % di occupazione agricola - basso livello di profitto delle aziende agricole - bassi livelli di sviluppo socio-economico - apprezzabile sotto-popolazione, perifericità, sensibilità ai mutamenti strutturali nell'agricoltura...

*Tabella 1 – I cinque obiettivi prioritari fissati dal Regolamento CEE 2052/88*

coesione, il cui budget viene raddoppiato tramite il "Pacchetto Delors I" che lo porterà al 31% del totale del bilancio comunitario. L'entità del cambiamento introdotto è giustificabile sicuramente dalla prospettiva – stabilita con l'AUE – del completamento del Mercato Unico entro il 1992 e dagli allargamenti degli anni 80. L'ingresso dei nuovi Stati, infatti, aveva incentivato la formazione di un vero e proprio "asse mediterraneo" in cui il peso delle richieste italiane veniva ora incrementato dalla necessità di garantire l'integrazione e un rapido sviluppo economico ai due paesi iberici appena usciti da lunghe dittature così come la Grecia.

I tre fondi a finalità strutturale (FESR, Fondo Sociale Europeo – FSE – e sezione Orientamento del Fondo Agricolo Europeo di Orientamento e Garanzia– FAEOG –) venivano così sottoposti ad una riforma organica, mirata ad aumentarne il grado di coordinamento e a sviluppare una struttura generale comune di azione. Erano inoltre definiti cinque obiettivi prioritari, tre dei quali – destinatari della quasi totalità degli aiuti – a forte "vocazione" regionale (vedi tabella 1). L'identificazione delle aree ammissibili a ciascuno obiettivo avviene ora a livello comunitario. Viene inoltre accelerato il passaggio dalla *project assistance* alla *programme assistance*: quasi metà del bilancio viene stanziata per i Programmi Comunitari, e priorità è riconosciuta anche ai Programmi Integrati di Sviluppo, ora diffusi a numerose regioni del territorio della Comunità. La Commissione vede aumentare la sua influenza anche tramite la creazione delle Iniziative Comunitarie (IC), programmi tematici gestiti direttamente dalla Commissione cui viene destinato il 9% del budget).

Veniva stabilita inoltre una prima forma di pianificazione regionale, ispirata al principio della programmazione (vedi tabella 2). Accanto alla programmazione, vengono adottati anche i principi di addizionalità, valutazione e partnership. Quest'ultimo, già "sperimentato" con i Programmi Integrati Mediterranei istituiti nel 1985, rappresentava il primo strumento per la partecipazione diretta e formale delle regioni alla politica regionale CE<sup>13</sup>.

<b>Pianificazione Regionale</b>	Presentazione alla Commissione di <u>Piani di Sviluppo Regionale</u>	Elaborati dagli Stati di concerto con le autorità locali
	Negoziazione	Stati – Commissione
	Adozione dei <u>Quadri Comunitari di Sostegno (QCS)</u>	Da parte della Commissione nell'ambito della partnership e di concerto con lo Stato interessato
	Articolazione dei QCS in <u>Programmi Operativi (PO)</u>	
	Implementazione	
	Monitoraggio e valutazione	
<b>Valutazione Impatto Regionale</b>	(istituita nel 1979; mantenuta)	
<b>Politica di Concorrenza</b>	Differenziazione dei limiti all'aiuto alle regioni	
	Restrizioni legali (trasparenza e straordinarietà degli aiuti)	
<i>Tabella 2 – Il sistema di coordinamento predisposto dai regolamenti del 1988</i>		

Anche la riforma del 1993<sup>14</sup> assume un ruolo funzionale rispetto agli obiettivi di integrazione economica dell'Unione. Il Trattato sull'Unione Europea (TUE) firmato a Maastricht l'anno prima istituiva l'Unione Economica e Monetaria (UEM), che privava i governi nazionali di importanti strumenti per il sostegno delle regioni più arretrate. I governi degli Stati membri più poveri, guidati da quello spagnolo, posero allora un'ulteriore spostamento verso Sud dell'asse dei Fondi Strutturali come *conditio sine qua non* per il consenso all'UEM.

Veniva così creato un nuovo fondo, il Fondo di Coesione, destinato a progetti in materia di ambiente e reti transeuropee (sia nel settore delle infrastrutture sia in quello dei trasporti) realizzati nei quattro Stati membri aventi un PIL pro capite inferiore al 90% della media UE (Spagna, Portogallo, Grecia e Irlanda). Il budget complessivo destinato ai Fondi Strutturali, frattanto, viene aumentato di quasi il 40%. L'istituzione del FC e l'aumento del budget complessivo della politica regionale porteranno di fatto ad un raddoppiamento dei fondi destinati ai quattro paesi più poveri. I regolamenti del 1993 contenevano anche altre misure che miravano alla

<sup>13</sup> Per Iurato segna il passaggio dal regionalismo "funzionale", che considera le regioni nel loro ruolo di destinatarie di politiche comunitarie, al regionalismo "istituzionale", nel quale il livello di governo regionale diventa un livello da associare all'elaborazione e alla gestione delle stesse politiche. Occorre segnalare come per l'autrice la partnership rappresenti, più che una garanzia di partecipazione diretta delle regioni, una "opportunità" che la Comunità offre a queste di accedere ad un ruolo attivo nella politica regionale, subordinata nella pratica al consenso dei rispettivi governi nazionali. Così, in IURATO M. G. (2005).

<sup>14</sup> Regolamento CEE 2081/93 del Consiglio del 20 luglio 1993 – GUCE L193 del 31 luglio 1993 – che modifica il Regolamento CEE 2052/88 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti; Regolamenti CEE 2080/93, 2082/93, 2083/93, 2084/93 – GUCE L193 del 31 luglio 1993 – recanti disposizioni di applicazione.

semplificazione delle procedure di decision-making e dell'apparato generale della policy, nonché al potenziamento dei principi adottati cinque anni prima. Tra queste, il raggruppamento degli obiettivi 3 e 4 e la creazione di due nuovi obiettivi<sup>15</sup>, la definizione di strumenti semplificati per la programmazione degli interventi<sup>16</sup>, la previsione di una fase intermedia di valutazione e del coinvolgimento delle parti economiche e sociali nell'ambito della partnership.

### **3. La lotta sui negoziati di Agenda 2000 e l'ultima riforma**

La riforma dei Fondi Strutturali attuata nel 1993 chiude una fase della politica regionale che potremmo definire "progressista". I regolamenti del 93 svolgono in un certo senso un ruolo di completamento e di integrazione della "grande" riforma del 1988: le innovazioni introdotte sono marginali e in nessun caso stravolgono l'impianto originario della politica, ma anzi ne aggiornano e continuano la logica, ampliandone notevolmente la portata finanziaria tramite l'adozione del "Pacchetto Delors II".

La riforma del 1988 aveva apportato delle novità di fondamentale importanza. Da un lato aveva rafforzato la partecipazione degli enti regionali e locali alla fase ascendente e a quella discendente della politica. Dall'altro aveva aumentato il grado di "comunitarizzazione" della politica stessa. Questa poteva ora essere definita uno strumento a disposizione delle istituzioni comunitarie per affrontare problematiche percepite come comuni a livello sovranazionale (magari secondo un approccio improntato alla multi-level governance) piuttosto che un semplice sistema di coordinamento di politiche regionali condotte a livello nazionale o di redistribuzione delle risorse tra gli Stati membri dell'Unione.

Sotto il primo aspetto, l'introduzione del principio della partnership nel quadro del nuovo sistema di programmazione ha determinato una sorta di istituzionalizzazione del ruolo degli enti sub-statali all'interno della policy. La riforma del 93, come abbiamo visto, provvederà ad estendere il campo di applicazione di tale principio anche agli attori economici e sociali. Per quanto riguarda la comunitarizzazione della policy, le innovazioni introdotte nel 1988 e nel 1993 assumono una rilevanza ancora maggiore. Esse attribuiscono alla Commissione Europea competenze nuove che le permettono di intraprendere e gestire iniziative autonome, interagire direttamente con gli attori sub-statali e incidere sostanzialmente sull'utilizzo dei Fondi Strutturali. Ciò avviene soprattutto tramite i meccanismi di monitoraggio e valutazione fortemente voluti dai governi dei paesi più sviluppati per controllare il corretto utilizzo dei finanziamenti nei paesi maggiormente beneficiari della policy.

Con la riforma dei regolamenti sui FS del 1999 (ma ancor prima con i negoziati sulle PF di Agenda 2000 per il settennio 2000-2006) ha inizio una fase in cui la politica di coesione dell'UE vede arrestata la sua spinta evolutiva verso la logica sovranazionale e (ri)comincia a qualificarsi come uno strumento che mira principalmente alla redistribuzione di risorse tra gli Stati membri. L'influenza della Commissione viene sempre più circoscritta ad uno stadio iniziale di definizione degli obiettivi prioritari e delle *guidelines* per la preparazione dei programmi. La partecipazione diretta delle regioni e degli enti locali non viene rafforzata ulteriormente rispetto alla disciplina del 1993. Al contrario, diversi elementi fanno pensare ad una maggiore problematicità del coinvolgimento degli enti sub-statali nella policy e soprattutto dell'interazione tra questi e la Commissione. In passato questa aveva potuto far pesare nella sua "competizione" con i governi

---

<sup>15</sup> Un nuovo Obiettivo 4 (aiuto ai lavoratori nell'adattamento ai cambiamenti nel settore industriale e nei sistemi di produzione) e – nel 1995, con l'ingresso di Austria, Svezia e Finlandia – un Obiettivo 6 relativo a regioni scarsamente popolate.

<sup>16</sup> I DOCUP – Documenti Unici di Programmazione - comprendono sia i Piani di Sviluppo Regionale sia i PO.

nazionali la presenza di reti di cooperazione e di "network di influenza"<sup>17</sup> sviluppati a livello regionale. Tramite tali collegamenti si realizzava un reciproco e proficuo scambio di informazioni e di expertise tra Commissione e attori regionali e locali, e ciò garantiva una maggiore efficacia ai programmi intrapresi.

L'appuntamento con l'adozione delle nuove Prospettive Finanziarie per il periodo 2000-2006 rappresenta un vero e proprio punto di svolta. Quello che risulterà dai negoziati su Agenda 2000 prima e sulla riforma dei regolamenti sui Fondi Strutturali dopo sarà sostanzialmente uno stop all'aumento del budget destinato alla politica regionale e un notevole rafforzamento dei controlli sull'attuazione dei programmi e sul rispetto del principio di addizionalità (agevolati anche dagli sforzi compiuti nel senso della semplificazione della policy). In pratica, un tentativo di affrontare il successivo periodo di programmazione – nonostante la prospettiva dell'imminente allargamento ad Est dell'Unione – senza aumentare il peso relativo del budget della politica regionale. Piuttosto, si tentava di ottimizzarlo tramite la concentrazione su pochi obiettivi e l'effettiva destinazione dei fondi ai problemi di sviluppo regionale.

Questa strategia – sintetizzabile nell'espressione "allargamento con riforme e senza costi addizionali"<sup>18</sup> ed evidente già nel documento intitolato "Agenda 2000: Per un'Unione più forte e più ampia", presentato dalla Commissione al PE nel luglio 1997 – era particolarmente appoggiata in relazione alla politica regionale da Stati quali la Germania, la Svezia e l'Austria. La prima rappresentava sempre il maggior contribuente netto al bilancio comunitario, e premeva per un'applicazione più rigorosa del principio del "giusto ritorno" (tendenziale equivalenza tra contributi versati da ogni Stato e finanziamenti ad esso destinati). Le altre avevano chiaramente ben pochi interessi nella politica regionale, avendo percepito per l'intero periodo 1994-99 circa 1,5 miliardi di ECU ciascuna. Immediatamente dopo la presentazione di Agenda 2000 i governi di Germania, Svezia e Austria, sostenuti dallo stesso PE, proposero l'abolizione del FC per Spagna, Portogallo e Irlanda in considerazione del fatto che questi tre paesi avevano soddisfatto i requisiti per la partecipazione all'UEM.

Il Consiglio Europeo di Cardiff del giugno 1998, registrando l'impossibilità di raggiungere un accordo di massima sulle Prospettive Finanziarie, rimanderà la questione al vertice previsto per il marzo dell'anno successivo, sotto la presidenza tedesca. Il nucleo del dissenso, evidente anche nel dibattito sul mantenimento o meno del FC, era rappresentato dalla contrapposizione tra i governi dei paesi contribuenti netti, desiderosi di ridurre il proprio sostegno economico al bilancio comunitario e quelli dei paesi che, traendo beneficio dalle maggiori politiche comunitarie, sostenevano piuttosto la necessità di mantenere o addirittura espandere la spesa per la PAC o la politica di coesione.

Al Consiglio Europeo straordinario di Berlino (24-25 marzo 1999) la presidenza tedesca guidata dal neo-eletto cancelliere Gerard Schröder lavorò duramente per raggiungere un accordo compromissorio che soddisfacesse tutte le parti in causa. Questi i risultati del vertice alla fine di un negoziato estenuante:

- il massimale delle risorse proprie (la quota che il bilancio comunitario non avrebbe mai potuto superare) venne congelato all'1,27% del PNL degli Stati membri, lo stesso livello raggiunto dalle Prospettive Finanziarie nel 1999 dopo un aumento ininterrotto dal 1988;
- le PF per i sette anni successivi vennero fissate a poco più di 700 miliardi di euro, equivalenti allo 0,97% del PNL dell'UE e dunque ben lontano dal massimale previsto ma anche dall'1,21% dell'anno 1993 e dall'1,14% del 1998 (nelle proposte della Commissione il totale ammontava a 786 miliardi, pari all'1,13% del PNL dell'UE);

---

<sup>17</sup> KEATING (1995).

<sup>18</sup> Ibidem, p. 126.

- per quanto riguarda la politica di coesione, dei circa 240 miliardi di euro proposti dalla Commissione (21 dei quali destinati al FC) ne vennero approvati 213 (18 per il FC), con una riduzione superiore all'11%.

Era la prima volta che il budget destinato alla politica regionale conosceva una simile decurtazione rispetto a quello proposto dalla Commissione. Soprattutto, era la prima volta che la quota del bilancio comunitario destinato alla politica regionale diminuiva piuttosto che aumentare rispetto al periodo precedente.

Il Consiglio Europeo di Berlino, pertanto, è stato definito come una "sconfitta per l'Europa"<sup>19</sup> e "una soluzione fittizia dei problemi affrontati"<sup>20</sup>. La politica regionale ha conosciuto, se non proprio un passo indietro, un vero e proprio stop nel processo che l'aveva vista aumentare di consistenza finanziaria e assumere un carattere sempre più comunitario per quanto riguarda la sua elaborazione e la gestione delle azioni ad essa legate. Su tale risultato finale ha sicuramente influito da un lato il rafforzarsi, da parte dei governi degli Stati membri, di un approccio alle questioni di bilancio dell'Unione improntato principalmente alla logica degli interessi nazionali. Dall'altro, non ha sicuramente giovato alla tutela dell'interesse sovranazionale la debolezza della Commissione Santer, delegittimata dalle dimissioni in blocco di qualche giorno prima.

Nella prospettiva dell'allargamento, il Consiglio Europeo decise anche di istituire un nuovo fondo, lo Strumento Strutturale di Pre-Adesione (SSPA), destinato a svolgere un ruolo analogo a quello del FC in relazione ai paesi candidati. Il Regolamento generale dei Fondi Strutturali<sup>21</sup> e i regolamenti specifici per i singoli fondi<sup>22</sup> verranno approvati tra il maggio e il luglio del 1999.

Le novità introdotte con il regolamento 1260/1999 mirano soprattutto a migliorare l'efficacia degli interventi strutturali, tramite:

- un notevole sforzo nel senso della concentrazione degli aiuti (137 miliardi di euro, quasi il 70% del budget totale verrà impiegato per le azioni di Obiettivo 1, cui vanno aggiunti i 18 miliardi del FC);
- la semplificazione dell'impianto complessivo della policy mediante la riduzione degli obiettivi prioritari d'intervento (da sei a tre, vedi tabella 3) e delle IC (da nove a quattro<sup>23</sup>). Le IC vengono anche ridimensionate a livello economico: il budget loro destinato non raggiunge neanche il 5% del totale, ben al di sotto dei livelli raggiunti nei due precedenti periodi (10% e 9%);
- il rafforzamento della dimensione strategica della programmazione. Gli Stati devono ora presentare dei Piani di Sviluppo e di Riconversione Nazionali basati su priorità nazionali e regionali. Tali documenti contengono accurate indicazioni sulla situazione socioeconomica delle regioni, gli obiettivi programmatici fissati e la strategia adottata per il loro raggiungimento e le modalità di utilizzo dei finanziamenti derivanti dai FS.

---

<sup>19</sup> Ibidem, p. 128.

<sup>20</sup> COLOM (2002), p. 331.

<sup>21</sup> Regolamento CE 1260/1999.

<sup>22</sup> Regolamento del PE 1783/1999 sul FESR; Regolamento del PE 1784/1999 sul FSE; Regolamento del Consiglio 1258/1999 sul FAEOG; Regolamento del Consiglio 1263/1999 sullo SFOP, Regolamento del Consiglio 1264/1999 sul FC.

<sup>23</sup> INTERREG III, LEADER+, EQUAL e URBAN II.

	FINALITÀ	AMMISSIBILITÀ	FONDI UTILIZZABILI
<b>OBIETTIVO 1</b> 137 mld € + 18 del FC (72% ca. del budget totale)	Sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo	- Regioni con PIL pro capite < 75% media UE - 7 regioni ultraperiferiche - Regioni di Svezia e Finlandia comprese nell'ex obiettivo 6 - Irlanda del Nord - Sostegno transitorio	FESR, FC, FEOGA
<b>OBIETTIVO 2</b> 22,5 mld € (10,5% del budget totale)	Riconversione socioeconomica delle zone con difficoltà strutturali	a) Massimale di popolazione: - Tot UE ≤ 18% pop. UE - Massimale per ciascuno Stato b) Criteri specifici che variano zona per zona	FESR, FSE, SFOP, FEOGA
<b>OBIETTIVO 3</b> 24,05 mld € (11,3% del budget totale)	Adeguamento e ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione nelle regioni escluse da Obiettivo 1	Tutte le regioni escluse da Obiettivo 1	FSE

*Tabella 3 – Gli obiettivi prioritari per il 2000-2006*

In materia di partnership si registra uno tra i più grossi fallimenti della riforma del 1999. La Commissione aveva proposto di attribuire al principio del partenariato carattere obbligatorio: se questa proposta fosse stata approvata il coinvolgimento diretto (non mediato dai governi nazionali) delle regioni sarebbe diventato la regola generale di tutta la programmazione degli interventi finanziati tramite i FS. Il desiderio degli Stati di mantenere la partnership solamente a livello di principio<sup>24</sup>, invece, impedisce quella che sarebbe stata la naturale evoluzione della politica regionale verso una logica di multi-level governance. Il carattere in pratica facoltativo della partnership insieme al ruolo protagonista svolto da ciascuno Stato nella designazione degli attori sub-statali da coinvolgere (dalla quale la Commissione è assolutamente esclusa), determina il mantenimento della prospettiva multi-livello ad uno stato embrionale. Sembra pertanto "eccessivo" collegare la politica regionale al concetto di "Europa delle regioni"<sup>25</sup>. La partecipazione delle regioni alla policy è pertanto ancora da considerarsi come un'opportunità che i regolamenti offrono ma alla cui effettiva realizzazione devono concorrere diversi altri fattori, in primo luogo la volontà (e gli interessi) dei governi centrali. Così il coinvolgimento attivo degli attori locali risulta più avanzato nelle fasi di implementazione della politica che in quelle di decision-making, perché è nel momento della realizzazione dei programmi che le risorse specifiche apportate da questi attori – competenze, conoscenza e vicinanza alle realtà e ai problemi locali – possono rappresentare un valore aggiunto capace di garantire il successo della policy.

Un altro ambito in cui le originarie proposte della Commissione sono state sostanzialmente ridimensionate dalle decisioni dei governi nazionali riguarda l'istituzione della cosiddetta "riserva di efficacia". La Commissione proponeva che questo strumento, equivalente al 10% delle risorse attribuite a ciascun PO o DOCUP, venisse "congelato" fino a metà del periodo di programmazione

<sup>24</sup> Il cui ambito di applicazione veniva esteso alle autorità ambientali locali e alle ONG.

<sup>25</sup> MORATA (2002b), p. 137.

per essere assegnato solamente nei casi in cui la valutazione intermedia avesse dato esito positivo secondo dei criteri stabiliti a livello comunitario. Gli Stati, pur approvando il principio dell'efficacia, si opposero ad una gestione "eccessivamente discrezionale"<sup>26</sup> di tale quota da parte della Commissione. Decisero pertanto di subordinare l'assegnazione della riserva (ridotta al 4,2% dei finanziamenti totali) semplicemente al raggiungimento di livelli medi di efficacia ed efficienza in base ad una serie di indicatori di sorveglianza definiti all'inizio del programma da ciascuno Stato.

Il ruolo della Commissione viene ridotto anche in materia di controlli e di sorveglianza: in questo caso, per esigenze di decentramento e di semplificazione, un ruolo fondamentale è attribuito – programma per programma – all'Autorità di Gestione e al Comitato di Sorveglianza, entrambi designati dai governi nazionali. La responsabilità in materia di controlli finanziari, invece, ricade "in primo luogo sugli Stati membri"<sup>27</sup>.

In ultima analisi si può affermare che la riforma della politica regionale realizzata nel 1999 non ha apportato novità consistenti all'impianto preesistente della policy, se si escludono gli sforzi operati nel senso della semplificazione e della concentrazione. Tuttavia, nel primo caso la semplificazione delle procedure – attuata anche tramite il decentramento della gestione e dei controlli – può essere spiegata dalla necessità di dare maggiore trasparenza ad una gestione dei FS che nei periodi precedenti era risultata oscura e macchinosa. L'esigenza di concentrare i finanziamenti su un numero minore di priorità, riguardanti una quota più bassa della popolazione europea, è invece chiaramente dovuta alla riduzione del peso relativo della politica di coesione nel bilancio europeo.

Dal punto di vista della collocazione della policy sul continuum intergovernativismo-sovrannazionalismo si assiste ad un spostamento verso il primo estremo, con evidenti conseguenze anche sul grado di partecipazione garantito agli enti regionali e locali. Il ruolo della Commissione continua sicuramente ad essere importante nell'elaborazione dei QCS, dei PO e dei DOCUP, nella verifica dell'addizionalità, nell'allocazione della riserva di efficacia e nella gestione delle Iniziative Comunitarie. Tuttavia, mentre la riforma del 1988 legittimava ad immaginare, quantomeno in prospettiva, la politica regionale come uno strumento proprio del livello comunitario e dunque gestito principalmente dalle istituzioni sovranazionali, ciò che si delinea con i regolamenti del 1999 è un sistema di multi-level governance che potrebbe essere definito "a fasi alterne". L'approccio coordinato e cooperativo alla policy assume caratteri particolari per cui i governi nazionali si trovano costantemente al centro della policy. La loro interazione si svolge da un lato con la Commissione (nella fase ascendente di definizione delle priorità e di elaborazione dei programmi) e dall'altro con le regioni e gli enti locali (nella fase discendente di implementazione e di controllo sull'effettiva realizzazione dei programmi stessi). Chiaramente la partecipazione del livello sovranazionale e di quello sub-nazionale non si limita rispettivamente alla prima e alla seconda fase, ma il collegamento diretto tra Commissione e regioni è per lo più circoscritto allo scambio di informazioni e a qualche margine di cooperazione in materia di controlli sugli interventi.

#### **4. I negoziati per le PF 2007-2013 e i regolamenti proposti dalla Commissione**

La Commissione Europea ha presentato le sue proposte per le Prospettive Finanziarie 2007-2013 nel luglio del 2004, con il documento intitolato "*Costruire il nostro futuro comune: le prospettive finanziarie e politiche 2007-2013 per l'Unione allargata*". Il Consiglio Europeo del 16-18 giugno 2005 e quello di dicembre hanno ridotto consistentemente l'impegno economico dell'Unione rispetto a tali proposte. Conseguentemente, stessa sorte è toccata al budget della Coesione.

---

<sup>26</sup> Ibidem, p. 135.

<sup>27</sup> Regolamento CE 1260/1999.

La proposta finanziaria per l'Europa a 27 avanzata dalla Commissione Prodi era al contempo ambiziosa e realistica. Ambiziosa perché si proponeva di perseguire obiettivi ampi ed impegnativi quali lo sviluppo sostenibile, gli "interessi dei cittadini" (libertà, sicurezza e giustizia) e il rafforzamento del ruolo dell'Unione come attore globale. Realistica e "responsabile"<sup>28</sup> perché non prospettava – come neanche Agenda 2000 sette anni prima – un aumento del tetto massimo di spesa, rimasto fermo all'1,24% del PNL dell'UE a 27. Il pacchetto finanziario, anzi, limitava gli stanziamenti di pagamento ad una media annua dell'1,14% e un picco di poco più di 143 miliardi di euro (1,15% del PNL) nel 2013 (vedi tabella 4).

<b>Stanziamenti d'impegno</b>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTALE
<b>1. Sviluppo sostenibile</b>	<b>47.582</b>	<b>59.675</b> <b>51.090</b>	<b>62.795</b> <b>52.148</b>	<b>65.800</b> <b>53.330</b>	<b>68.235</b> <b>54.001</b>	<b>70.660</b> <b>54.945</b>	<b>73.715</b> <b>56.384</b>	<b>76.785</b> <b>57.841</b>	<b>477.665</b> <b>379.739</b>
1a. Competitività per la crescita e l'occupazione	8.792	12.105 8.250	14.390 8.860	16.680 9.510	18.965 10.200	21.250 10.950	23.540 11.750	25.825 12.600	132.755 72.120
1b. Coesione per la crescita e l'occupazione	38.791	47.570 42.840	48.405 43.288	49.120 43.820	49.270 43.801	49.410 43.995	50.175 44.634	50.960 45.241	344.910 307.619
<b>2. Conservazione e gestione delle risorse naturali</b>	<b>56.015</b>	<b>57.180</b> <b>54.972</b>	<b>57.900</b> <b>54.308</b>	<b>58.115</b> <b>53.652</b>	<b>57.980</b> <b>53.021</b>	<b>57.850</b> <b>52.386</b>	<b>57.825</b> <b>51.761</b>	<b>57.805</b> <b>51.145</b>	<b>404.655</b> <b>371.244</b>
di cui: Agricoltura – spese per le misure di mercato e i pagamenti diretti	43.735	43.500 43.120	43.673 42.697	43.354 42.279	43.034 41.864	42.714 41.453	42.506 41.047	42.293 40.645	301.074 293.105
<b>3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia</b>	<b>1.381</b>	<b>1.630</b> <b>1.120</b>	<b>2.015</b> <b>1.210</b>	<b>2.330</b> <b>1.310</b>	<b>2.645</b> <b>1.430</b>	<b>2.970</b> <b>1.570</b>	<b>3.295</b> <b>1.720</b>	<b>3.620</b> <b>1.910</b>	<b>18.505</b> <b>10.270</b>
<b>4. La UE come partner mondiale</b>	<b>11.232</b>	<b>11.400</b> <b>6.280</b>	<b>12.175</b> <b>6.550</b>	<b>12.945</b> <b>6.830</b>	<b>13.720</b> <b>7.120</b>	<b>14.495</b> <b>7.420</b>	<b>15.115</b> <b>7.740</b>	<b>15.740</b> <b>8.070</b>	<b>95.590</b> <b>50.010</b>
<b>5. Amministrazione</b>	<b>3.436</b>	<b>3.675</b> <b>6.720</b>	<b>3.815</b> <b>6.900</b>	<b>3.950</b> <b>7.050</b>	<b>4.090</b> <b>7.180</b>	<b>4.225</b> <b>7.320</b>	<b>4.365</b> <b>7.450</b>	<b>4.500</b> <b>7.680</b>	<b>28.620</b> <b>50.300</b>
Compensazioni	1.041								
Totale stanziamenti d'impegno	120.688	133.560 120.601	138.700 121.307	143.140 122.363	146.670 122.752	150.200 123.541	154.315 125.055	158.450 126.646	1.025.035 862.363
Totale stanziamenti di pagamento	114.740	124.600 116.650	136.500 119.535	127.700 111.830	126.000 118.080	132.400 115.595	138.400 119.070	143.100 118.620	928.700 819.380
Stanziamenti di pagamento in % del PNL (limite massimo = 1,24%)	1,09%	1,15% 1,06%	1,23% 1,06%	1,12% 0,97%	1,08% 1,00%	1,11% 0,96%	1,14% 0,97%	1,15% 0,94%	1,14% 0,99%

Tabella 4 – Le Prospettive Finanziarie per il 2007-13, milioni di euro ai prezzi del 2004. In alto, le cifre proposte dalla Commissione, sotto quelle stanziare dal Consiglio Europeo del dicembre 2005.

L'intera proposta appariva condizionata proprio dall'intenzione di non "esagerare" con il budget prospettato, confermando la tendenza a voler affrontare le "sfide" dell'allargamento riformando, razionalizzando i costi ma senza assumere oneri aggiuntivi. Chiara conseguenza di quest'approccio era la necessità di concepire il futuro quadro finanziario "in modo da consentire di realizzare priorità concrete"<sup>29</sup>, cioè concentrando le risorse su pochi, essenziali obiettivi.

<sup>28</sup> Come definito dalla commissaria alla politica regionale Danuta Hübner nel suo discorso alla conferenza "La Coesione e l'Agenda di Lisbona: il Ruolo delle Regioni", tenutasi a Bruxelles nel marzo del 2005.

<sup>29</sup> "Costruire il nostro futuro comune: le prospettive finanziarie e politiche 2007-2013 per l'Unione allargata".

Nella proposta della Commissione la politica regionale, con un budget totale di 336,1 miliardi di euro<sup>30</sup>, rappresenta la fetta più grande del bilancio dell'Unione, superando – per la prima volta – la PAC (33,7% del bilancio totale dell'UE contro 29,4%). La spesa per la politica di coesione sarebbe passata così dallo 0,29% del PNL dell'UE a 15 allo 0,41% di quello dell'Unione a 27 (il PE chiedeva che venisse fissata addirittura allo 0,45% del PNL dell'Unione<sup>31</sup>).

Al Consiglio Europeo di Bruxelles del 15-16 dicembre 2005 la presidenza britannica dell'UE ha presentato una proposta di negoziazione che si proponeva da un lato di recuperare gli sforzi diplomatici prodotti dalla precedente presidenza lussemburghese e dall'altro di risolvere l'annosa questione dello "sconto" di cui il governo del Regno Unito gode sin dai tempi della Thatcher. Sull'ostinazione del governo di Tony Blair a non voler rinunciare a tale privilegio (dell'ordine di 5,3 miliardi di euro annui), che gli altri Stati percepiscono come un "costosissimo anacronismo" e che la Commissione aveva proposto di abolire, si era infatti arenato il vertice di giugno. Nel documento sulle PF approvato infine dal Consiglio Europeo<sup>32</sup> lo "sconto" subisce una complessa elaborazione che ne determinerà quantomeno la riduzione (abolendolo – gradualmente nei sei anni successivi – solamente in relazione alle spese per i nuovi Stati membri, ma con l'importante eccezione delle spese per la PAC). Il budget comunitario viene fissato in 862,363 miliardi di euro (stanziamenti per impegni), pari all'1,045% del PNL dell'UE (ai prezzi del 2004).

Le risorse destinate alla Politica di Coesione vengono ridotte a 307,6 miliardi di euro (pari allo 0,37% del PNL dell'UE a 27).

Il 14 luglio 2004 la Commissione ha presentato un pacchetto contenente 5 proposte di regolamenti relativi alla disciplina della futura politica di coesione per il periodo 2007-13. Il sistema che viene delineato dalla Commissione sembra caratterizzato, come emerge sin dall'analisi delle PF, dall'intenzione di concentrare maggiormente rispetto al passato gli sforzi economici sugli aiuti alle regioni in ritardo di sviluppo e quindi, inevitabilmente, verso i 10 nuovi Stati membri entrati a far parte dell'Unione nel maggio 2004, ai quali nel 2007 si aggiungeranno Bulgaria e Romania. Tuttavia la Commissione sembra intenzionata a garantire anche il proseguimento di un'efficace politica di coesione nei 15 "vecchi" Stati membri, accogliendo in questo senso le richieste del PE e del CdR<sup>33</sup>. Una maggiore concentrazione appare quindi un elemento centrale dei regolamenti predisposti: dei 336,1 miliardi di euro proposti per i sette anni, ben 264 – pari al 78,54% del totale – vengono destinati al nuovo Obiettivo 1, rinominato "Convergenza"<sup>34</sup>.

L'impianto originario della policy viene fortemente modificato ma mantiene la sua struttura basilare: esigenze di semplificazione e di decentramento condizionano tutto il pacchetto legislativo proposto dalla Commissione. Le maggiori modifiche riguardano sicuramente la suddivisione degli

---

<sup>30</sup> Dal totale della voce 1b – 344,9 miliardi – vanno sottratti i 7 miliardi del Fondo di Solidarietà e altre spese di amministrazione.

<sup>31</sup> Vedi la risoluzione del PE *"Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013"*, punto 44. Tuttavia, il Parlamento Europeo "deplora il fatto che la Commissione non abbia previsto nel quadro finanziario proposto – come invece annunciato nella riforma della PAC – un rafforzamento del secondo pilastro nel futuro bilancio dell'UE, ma intenda piuttosto congelare le spese previste per lo sviluppo rurale a livello del 2006", e "invita pertanto la Commissione a modificare di conseguenza le Prospettive Finanziarie" (punti 50 e 51).

<sup>32</sup> Proposta della Presidenza al Consiglio Europeo di Bruxelles del 15-16 dicembre 2005, *Financial perspective 2007-2013*.

<sup>33</sup> Nel suo parere sulla Comunicazione della Commissione *"Costruire il nostro futuro comune"*, il CdR "fa notare che la proposta della Commissione [...] rappresenta un equo compromesso anche per le regioni dell'ex UE dei 15", destinando a queste "109,8 miliardi di euro per il nuovo Obiettivo 1 e 56,6 miliardi di euro per il nuovo obiettivo 2 (rispetto ai 154 miliardi di euro e ai 46,6 miliardi di euro dell'attuale periodo di finanziamento)".

<sup>34</sup> Il Consiglio Europeo del dicembre 2005 ha poi modificato tali cifre, destinando all'obiettivo Convergenza 251 miliardi di euro, pari all'81,7% del budget per la coesione.

obiettivi prioritari e la ripartizione dei fondi tra questi (vedi tabella 5): mentre scompare l'attuale Obiettivo 2 – destinato a progetti di riconversione e di sviluppo socio-economico in aree industriali o agricole in crisi – viene ripreso ed ampliato l'attuale Obiettivo 3, rinominato "Competitività regionale e occupazione". L'iniziativa INTERREG viene invece "promossa" allo status di obiettivo ("Cooperazione territoriale europea").

Le altre innovazioni contenute nella proposta della Commissione riguardano:

#### Programmazione

- un approccio più strategico tramite l'adozione, prima dell'inizio del periodo di programmazione, di un "documento strategico globale" da parte del Consiglio con parere del PE e sulla base di una proposta della Commissione. Gli "Orientamenti Strategici della Comunità per la Coesione" (OSCC), così fissati, indicano quelle che secondo la Comunità sono le priorità in relazione a ciascun obiettivo al fine di promuovere uno sviluppo equilibrato, armonioso e sostenibile;

	FINALITÀ	AMMISSIBILITÀ	FONDI UTILIZZABILI
<p><b>OBIETTIVO CONVERGENZA</b> 189 mld € + 62 del FC (81,7% del budget totale)</p>	<p>Convergenza economica delle regioni meno avanzate: promozione della crescita e dell'occupazione tramite investimenti nelle persone e nelle risorse fisiche</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regioni con PIL pro capite &lt; 75% media UE</li> <li>- "Phasing-out regions" (superano la soglia del 75% solo a causa dell'effetto statistico dovuto all'allargamento)</li> <li>- Le Regioni UltraPeriferiche</li> <li>- Tramite il FC, gli Stati con PIL pro capite &lt; 90% della media UE</li> </ul>	<p>FESR, FSE, FC</p>
<p><b>OBIETTIVO COMPETITIVITÀ</b> 48,8 mld € (15,8% del budget totale)</p>	<p>Attrattività e competitività regionale – Adattabilità dei lavoratori e delle imprese; sviluppo dei mercati e inclusione sociale (SEO)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tutte le regioni escluse dall'Obiettivo Convergenza</li> <li>- Sostegno transitorio speciale per le "phasing-in regions" (hanno superato la soglia del 75% a prescindere dall'effetto statistico)</li> </ul>	<p>FESR, FSE</p>
<p><b>OBIETTIVO COOPERAZIONE</b> 7,5 mld € (2,45% del budget totale)</p>	<p>1 – Transfrontaliera (77% delle risorse) 2 – Transnazionale (19%) 3 – Interregionale (4%)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le regioni situate lungo i confini terrestri interni e alcune frontiere terrestri esterne;</li> <li>- Alcune regioni ai confini marittimi;</li> <li>- Zone predefinite di cooperazione transnazionale;</li> <li>- Per la coop. interregionale, tutto il territorio dell'UE</li> </ul>	<p>FESR</p>
<p><i>Tabella 5 – I nuovi obiettivi per il 2007-2013 (i fondi stanziati per ogni obiettivo sono quelli stabiliti dal Consiglio Europeo)</i></p>			

- sostituzione dei QCS, dei DOCUP e dei complementi di programmazione con dei Quadri Nazionali di Riferimento Strategico (QNRS). Adottati da ogni Stato membro, descrivono in modo sintetico la strategia nazionale e le principali operazioni che ne derivano. Costituiscono in pratica un documento politico che servirà da riferimento per l'elaborazione dei PO e per la gestione degli interventi;

- avvio di un dialogo strategico annuale con gli Stati (in seno al Consiglio), il PE, il CdR e il Comitato economico e sociale al fine di assicurare il rispetto delle priorità strategiche europee durante l'intero periodo di programmazione. La Commissione, sulla base dei rapporti di attività nazionali, preparerà ogni anno una relazione che verrà sottoposta al Consiglio Europeo di primavera, insieme al rapporto di attuazione dei "Grandi orientamenti di politica economica";

#### Partnership e decentramento

- si prospetta una chiara ripartizione delle responsabilità tra Stati membri, regioni e organismi incaricati dell'attuazione, da un lato, cui viene affidata la gestione dei finanziamenti comunitari e la Commissione, dall'altro, incaricata di supervisionare la corretta esecuzione dei programmi;
- viene introdotto il principio della "proporzionalità" al fine di ridurre il numero di controlli e le relative spese a carico della Commissione: verrà accordata maggiore fiducia ai sistemi nazionali nel caso in cui il contributo finanziario ai programmi venga fornito principalmente dagli Stati e la Commissione abbia avuto prova dell'affidabilità di tali sistemi;
- per quanto riguarda la valutazione, vengono precisate le responsabilità degli Stati membri e della Commissione rispettivamente per le valutazioni ex ante ed ex post. La valutazione intermedia viene in un certo senso "diluita", prevedendo la possibilità per gli Stati di condurla in relazione all'insieme dei programmi svolti nell'ambito di ciascun obiettivo piuttosto che per ogni PO. È però previsto che gli Stati debbano effettuare delle valutazioni "ad hoc" nel caso in cui le procedure di sorveglianza dei PO indichino sostanziali divari tra le realizzazioni e gli obiettivi iniziali;

#### Semplificazione

- la gestione finanziaria viene semplificata tramite la previsione di pagamenti effettuati a livello delle priorità e non più delle misure. Le norme di ammissibilità delle spese, inoltre, saranno soggette in larga misura alle disposizioni nazionali e non più comunitarie;
- viene ridotto il numero dei FS e contestualmente adottato il principio "un fondo per programma", al fine di aumentare la coerenza di ciascun fondo strutturale (FESR, FSE). Sarà tuttavia possibile finanziare fino al 5% delle attività ammissibili tramite l'altro fondo purché queste risultino direttamente correlate alle operazioni programmate;
- il Fondo di Coesione viene assimilato agli altri fondi: non finanzierà più progetti distinti ma priorità specifiche nell'ambito di programmi infrastrutturali cofinanziati dal FESR e dal FC;
- le Iniziative Comunitarie URBAN e EQUAL, così come le azioni innovative, vengono integrate negli obiettivi prioritari. INTERREG, come abbiamo visto, diventa un obiettivo a sé stante.

#### Riserve

- "Riserva di qualità, efficacia ed efficienza", finanziata dal 3% delle risorse stanziare tramite il FESR e il FSE nell'ambito degli obiettivi Convergenza e Competitività, verrà assegnata dal Consiglio nel 2011 agli Stati membri in base a criteri predefiniti.
- "Riserva nazionale per imprevisti", viene costituita dagli Stati membri destinando l'1% della dotazione attribuita a Convergenza e il 3% di quella per Competitività al fine di fronteggiare crisi impreviste, locali o settoriali, derivanti da ristrutturazioni economiche o sociali o dalle conseguenze dell'apertura degli scambi.

### **5. – Il legame con gli obiettivi di Lisbona**

La futura politica di coesione, così come proposta dalla Commissione, sembra chiaramente risentire degli importanti cambiamenti socioeconomici che l'allargamento ha determinato per

l'Unione. La priorità accordata alle regioni in ritardo di sviluppo e quindi principalmente ai nuovi Stati membri, tramite la forte concentrazione delle risorse sull'Obiettivo Convergenza, ha chiaramente lo scopo di realizzare un aiuto adeguato per i nuovi membri dell'UE nel loro processo di avvicinamento agli standard economici e sociali dell'Europa occidentale e, dunque, di dare piena attuazione allo spirito solidale della politica di coesione.

Tuttavia la policy non si trasforma in un mero strumento di redistribuzione delle risorse dai "vecchi" membri ai nuovi entrati. Quasi metà delle risorse stanziare, infatti, continueranno a confluire verso le regioni dei quindici anche se, evidentemente, in misura minore rispetto al passato tramite l'Obiettivo 1/Convergenza. La riforma delle priorità determina sì una forte concentrazione sul primo obiettivo, ma allo stesso tempo comporta un consistente aumento dei fondi stanziati per l'innovazione dell'economia e dei mercati del lavoro, il rafforzamento della competitività e dell'adattabilità di lavoratori e imprese ai cambiamenti economici. L'attuale Obiettivo 2, destinato alla riconversione economica di zone con difficoltà strutturali (e quindi ad aiutare le regioni ad agricoltura o industria tradizionali a superare le difficoltà socioeconomiche determinate dalle ristrutturazioni economiche), cede il passo ad una sorta di aggiornamento ed estensione dell'Obiettivo 3, che mira attualmente a finanziare – nelle regioni escluse da Obiettivo 1 – progetti finalizzati all'innovazione e alla crescita della competitività anche se essenzialmente tramite investimenti su politiche di istruzione e di formazione.

"Sacrificando" l'aiuto alle regioni industriali e agricole in crisi si è determinato un notevole aumento delle risorse da investire nei nuovi obiettivi occupazionali fissati nella Strategia Europea per l'Occupazione adottata a Lisbona nel 2000, che pongono l'accento sull'innovazione e sull'economia della conoscenza. Questo avviene in maniera "esplicita" tramite l'Obiettivo Competitività, che diventa lo strumento principale per il raggiungimento degli obiettivi della SEO. In modo più indiretto tramite un forte orientamento degli investimenti dell'Obiettivo Convergenza verso i target di Lisbona. L'ex Obiettivo 1 continuerà infatti ad assistere le regioni in ritardo di sviluppo, ma le priorità di tali investimenti riguarderanno l'occupazione, l'innovazione e la società della conoscenza, l'adattabilità ai cambiamenti socioeconomici, l'ambiente e l'efficacia amministrativa (mentre viene attribuita molta meno importanza alle infrastrutture: gli investimenti in tale settore sembrano circoscritti ai finanziamenti del FC).

In pratica si delinea un sistema per il quale le regioni meno sviluppate verranno aiutate a raggiungere gli standard europei nei settori sopra menzionati tramite i finanziamenti dell'Obiettivo Convergenza, mentre le regioni che non risentono di particolari problemi di sviluppo potranno investire in ambiti più avanzati per progredire ulteriormente tramite il nuovo Obiettivo Competitività. Questo interverrà sulla tematica occupazionale finanziando progetti di "eccellenza" tramite due approcci distinti:

- da un lato, rafforzare la competitività e l'attrattiva delle regioni con programmi peculiari avanzati e proiettati al futuro che anticipano i cambiamenti socio-economici e del mercato del lavoro;
- dall'altro, potenziare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese, esigenza comune a tutto il territorio europeo.

Il forte orientamento della futura politica di coesione verso gli obiettivi della Strategia di Lisbona è sicuramente conseguenza del sostanziale fallimento di quest'ultima nei suoi primi anni di vita<sup>35</sup>. Il mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi ha spinto la Commissione e gli Stati membri a rivisitare l'approccio al problema dell'occupazione e a rilanciare la strategia, fornendola di adeguati strumenti finanziari e di implementazione. In particolare, la Commissione ritiene che la

---

<sup>35</sup> Come testimoniato dal rapporto del gruppo ad alto livello – presieduto dall'ex primo ministro olandese Kok – sulla valutazione intermedia dei primi cinque anni della Strategia di Lisbona.

politica regionale possa rappresentare uno strumento adeguato per il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona<sup>36</sup>, che l'Unione mette a disposizione degli Stati per rivolgerlo alle regioni e che:

- costituisce uno strumento finanziario adeguato a favorire l'implementazione della SEO, sia perché è l'unico disponibile a tutto il territorio dell'Unione, sia perché gli investimenti che concede sono investimenti ad alto rientro in quanto rimuovono ostacoli strutturali allo sviluppo ed estendono i propri benefici a tutto il territorio dell'Unione;
- ponendo la partnership come principio centrale, coinvolge gli attori locali e adatta le priorità di Lisbona ai contesti locali specifici, permettendo un approccio "bottom-up";
- tramite la programmazione, impone agli Stati (e alle regioni) l'adozione di una prospettiva strategica tesa a realizzare interventi nel medio-lungo periodo.

Gli Stati membri, dal canto loro, sono pienamente d'accordo ad impiegare la politica di coesione anche come uno strumento finanziario per l'implementazione della SEO. Questa fornisce infatti un quadro di livello comunitario per il coordinamento degli interventi condotti a livello regionale e locale.

D'altra parte, gli investimenti nel campo dell'occupazione, dell'innovazione e della competitività non sono certamente una novità per la policy regionale. Già nell'attuale periodo di programmazione circa 80 miliardi di euro dell'Obiettivo 1 sono stati spesi in ambiti strettamente collegati agli obiettivi di Lisbona, quali la lotta alla disoccupazione, lo sviluppo di risorse umane, il rafforzamento dell'integrazione sociale nel mercato del lavoro, R&S tecnologico, innovazione nelle PMI. Inoltre, una quota consistente della riserva di efficacia assegnata nel corso del 2004 è andata a progetti il cui ambito di intervento rientrava negli obiettivi della SEO. In generale, si può dire che i finanziamenti concessi durante l'attuale periodo di programmazione hanno riguardato progetti "coerenti" con gli obiettivi fissati a Lisbona in più del 50% dei casi, anche se notevoli differenze si registrano da regione a regione: in quelle più prospere, la percentuale si aggira intorno al 70-75%, mentre in quelle meno sviluppate scende inesorabilmente a circa un quarto del totale.

Tali percentuali saranno comunque destinate ad aumentare sensibilmente nel corso del prossimo periodo di programmazione. Il Consiglio Europeo di Bruxelles del dicembre 2005 ha infatti stabilito che il "contributo" della Politica di Coesione agli obiettivi di Lisbona non dovrà essere inferiore, nell'arco dei sette anni, al 60% delle risorse stanziare per l'obiettivo Convergenza e al 75% di quelle per la Competitività. Tali quote, tuttavia, non si applicheranno agli Stati membri entrati nell'UE a partire dal 2004.

## **6. – Rinazionalizzazione o regionalizzazione? La partecipazione e il "ruolo delle regioni"**

Il quadro legislativo proposto dalla Commissione è caratterizzato, oltre che dall'orientamento verso gli obiettivi della Strategia di Lisbona, da un forte decentramento delle responsabilità connesse con le varie fasi della policy verso il livello di governo nazionale. Il ruolo degli Stati, già rafforzato dai regolamenti del 1999, si accresce sia in relazione alla definizione delle strategie e dei programmi sia per quanto riguarda più propriamente la gestione dei fondi e l'attività di controllo e valutazione su questa. Il principio di fondo che sottende al sistema della realizzazione della politica di coesione è che una volta approvati i Programmi Operativi l'attuazione di questi e la gestione dei finanziamenti spettano agli Stati e alle autorità da essi designate. La Commissione si limita ad un ruolo di supervisione (perlopiù dipendente dalle informazioni che i governi nazionali le forniscono) e di controllo della regolarità formale delle operazioni, che nella maggior parte dei casi si attua per mezzo dei comitati di sorveglianza designati dagli Stati membri.

---

<sup>36</sup> Vedi il discorso della commissaria Danuta Hübner alla London School of Economics, "La politica regionale e l'agenda di Lisbona – Sfide e Opportunità", del 3 febbraio 2005.

Il meccanismo di programmazione proposto in sostituzione di quello attuale vede aumentare il peso degli Stati ma non quello degli enti sub-nazionali. Fino ad oggi i QCS venivano approvati dalla Commissione "d'intesa" con gli Stati, così come i PO presentati dagli Stati sulla base dei QCS o i DOCUP, con un attivo coinvolgimento della Commissione in funzione negoziatrice. Dal 2007, invece, la Commissione influirà sostanzialmente solo sull'elaborazione degli Orientamenti Strategici Comunitari, proponendone l'adozione al Consiglio. I nuovi QNRS, infatti, saranno prodotti essenzialmente dai governi nazionali, con la Commissione relegata ad un momento di successiva negoziazione su aspetti generali quali la ripartizione dei fondi tra le varie priorità o il rispetto del principio di addizionalità. Questo ruolo, già secondario, è inoltre avversato dalla maggioranza degli Stati membri, che "considerano questo documento – il QNRS – di loro unica responsabilità" e "non vogliono che la Commissione lo adotti formalmente"<sup>37</sup>. Anche riguardo agli OSC i governi nazionali hanno espresso dei dubbi, temendo che queste direttive limitino la loro libertà d'azione nella preparazione dei QNRS e dei PO.

Anche in materia di controlli, ad esempio, gli Stati ottengono margini di manovra molto più ampi riconoscendosi la loro responsabilità principale nell'ambito del controllo finanziario e della certificazione delle spese qualora siano i principali contribuenti ai programmi. Per quanto riguarda la gestione finanziaria, inoltre, viene stabilito che i pagamenti e le operazioni non si effettuino più al livello delle singole misure ma a livello di priorità. Anche questo – oltre a semplificare effettivamente la gestione – determina un aumento della discrezionalità e della libertà di manovra delle autorità nazionali. Le norme sull'ammissibilità delle spese, oltretutto, saranno dettate principalmente dalle disposizioni nazionali e non più da quelle comunitarie. L'abolizione della valutazione intermedia per ogni singolo PO (viene ora condotta a livello di priorità) determina un'ulteriore riduzione del ruolo della Commissione, la quale dovrà solamente condurre la valutazione ex post al fine di approvare l'operato del programma.

Nel nome della "concentrazione", infine, viene abbandonato il precedente sistema di "microzonizzazione" con lo scopo di evitare la diluizione degli aiuti e favorire il sostegno a strategie di livello regionale. Ciò tuttavia potrebbe ridurre i margini di libertà per la Commissione e la sua capacità di instaurare relazioni e condurre programmi congiuntamente con le autorità di piccole aree geografiche, possibilmente con maggiore autonomia nei confronti dei governi nazionali. C'è il rischio che la concentrazione in poche, ampie strategie regionali "di rilevanza nazionale" favorisca una gestione essenzialmente nazionale degli aiuti e lasci alla discrezionalità statale il coinvolgimento delle autorità locali. La progettazione di programmi a livello locale, invece, favoriva un coinvolgimento più diretto e formale degli enti locali e regionali.

## **7. Conclusioni**

Le riforme del 1988 e del 1993 avevano predisposto per la politica di coesione un sistema di gestione improntato all'idea della multi-level governance, quantomeno in relazione alle fasi di implementazione e di valutazione dei programmi. Tale evoluzione in senso comunitario rispetto al passato, si può spiegare probabilmente con l'intenzione degli Stati che maggiormente contribuivano al bilancio della CE/UE di non finanziare una versione "europea" di fondi di assistenza nazionale verso le aree svantaggiate da lasciare alla completa discrezione dei governi dei paesi da poco entrati nella Comunità. In quella fase l'interesse dei paesi che più "contavano" all'interno della CE era quello di affidare alla Commissione – chiaramente sempre in stretto contatto con i governi nazionali – la gestione dei Fondi Strutturali, che nel frattempo conoscevano

---

<sup>37</sup> Relazione della Commissaria Danuta Hübner al PE su "*L'adattamento della politica di coesione all'Europa allargata e agli obiettivi di Lisbona e Göteborg dopo il 2007 – Presentazione degli ultimi sviluppi nella Commissione e nel Consiglio*".

continui e corposi aumenti. Gli esempi più palesi di tale "comunitarizzazione" sono stati identificati nella creazione delle Iniziative Comunitarie gestite autonomamente dalla Commissione e nell'introduzione del principio della partnership.

Evidentemente negli ultimi anni qualcosa è cambiato nelle volontà e negli interessi degli Stati membri dell'Unione. Lo stop all'aumento del budget comunitario, dopo undici anni di continui aumenti<sup>38</sup>, ha determinato per la politica di coesione un sostanziale mantenimento (in relazione alle risorse stanziare) sui livelli raggiunti in passato, nonostante lo storico allargamento del 2004. Tenendo fermo il bilancio (e sicuramente anche a causa della debolezza politica della Commissione) gli Stati membri hanno cominciato ad intaccare quella parte dei FS sulla quale il loro controllo era minore, sia dimezzando l'entità finanziaria delle IC, sia limitando l'autonomia di gestione della Commissione. Dal punto di vista della partnership, inoltre, la posizione che gli Stati hanno saputo mantenere si trova perfettamente al centro del sistema predisposto dalla policy. Essi si pongono come principali interlocutori sia verso il livello di governo comunitario sia verso quello regionale. I contatti tra gli enti sub-statali e il sistema comunitario sono limitati alla partecipazione alla partnership (ma secondo le condizioni poste dai governi nazionali, i quali designano di loro iniziativa i partner regionali e locali) e, in via non istituzionale, allo scambio di informazioni e di conoscenze tramite il regional-lobbying a Bruxelles.

Per il 2007-2013 la Commissione Prodi aveva avanzato proposte che possono essere definite "compromissorie". Pur di non depauperare il bilancio della politica di coesione la Commissione accettava:

- a) di veder ridotta ulteriormente la propria autonomia gestionale tramite tutta una serie di previsioni. Tra queste spiccano l'abolizione – in termini ufficiali "l'integrazione" negli obiettivi prioritari – delle IC, il cosiddetto "approccio strategico" basato sui Quadri Nazionali di Riferimento Strategico e il decentramento delle responsabilità dei controlli sulla gestione dei fondi (da sempre mal sopportati dagli Stati e considerati un'inutile e costosa duplicazione di quelli nazionali);
- b) di trasformare la politica di coesione in una politica "complementare" agli obiettivi occupazionali fissati dagli Stati membri; una sorta di strumento finanziario per la Strategia di Lisbona.

Considerando l'ingresso di dodici nuovi membri, tuttavia, risultava indispensabile un aumento (sia pure "responsabile") del budget comunitario. Questo veniva così portato all'1,14% del PNL dell'Unione a 27, comunque ben al di sotto del massimale che rimane invariato all'1,24%, nonostante considerazioni di natura elementare sulle condizioni socio-economiche dei nuovi membri e sul ruolo che l'Unione sostiene di voler assumere sulla scena globale porterebbero a decretare l'assoluta necessità di innalzare questo "tetto", fermo ai livelli raggiunti quando il trattato di Maastricht, in un'Europa a dodici, entrò in vigore.

Le negoziazioni all'interno del Consiglio sulle PF, invece, hanno dato avvio ad un vero e proprio gioco al ribasso tra i governi degli Stati membri con l'obiettivo di limitare ulteriormente il bilancio a disposizione delle istituzioni comunitarie fissandolo infine allo 0,99% del PNL dell'Unione a 27 per quanto riguarda i pagamenti<sup>39</sup>. Non potendo svuotare ulteriormente le casse della PAC, già ridotte in valori assoluti rispetto al periodo attuale nelle proposte della Commissione, gli Stati si sono rifatti sul budget destinato al secondo e al terzo pilastro dell'Unione (rispettivamente le voci 4 e 3 del bilancio, quasi dimezzate rispetto al bilancio proposto dalla Commissione). La politica di coesione, dal canto suo, vede decurtato il suo budget di circa 28,5 miliardi di euro nei sette anni (pari

---

<sup>38</sup> Crescita del massimale delle risorse proprie:

- 1988 – 1992: dall'1,15% del PIL all'1,20%;
- 1993 – 1999: dall'1,24% all'1,27%;
- 2000 – 2006: fermo all'1,27% del PIL, o 1,24% del PNL.

<sup>39</sup> Il CdR, nel suo parere sulle proposte della Commissione, "constata" che alcuni Stati hanno richiesto un livello delle spese per gli stanziamenti d'impegno non superiore allo 0,9%.

all'8,5%) rispetto alle proposte della Commissione, assestandosi intorno ai 307,6 miliardi (stanziamenti d'impegno), equivalenti allo 0,37% del PNL UE-27.

All'interno del budget per la policy le voci che vedono ridotti maggiormente i finanziamenti sono l'Obiettivo Cooperazione (da 13,2 miliardi di euro a 7,5 miliardi), l'Obiettivo Competitività<sup>40</sup> (da 57,9 a 48,8) e la quota dell'Obiettivo Convergenza destinata al cosiddetto effetto statistico (da 22,1 a 12,5). I finanziamenti per le regioni in ritardo di sviluppo vengono ridotti solamente del 5%, e la quota del FC rimane pressoché invariata. Sembra quasi che gli Stati non vogliano accogliere fino in fondo la scelta della Commissione Prodi di indirizzare gli sforzi per la coesione verso gli obiettivi di Lisbona. Sospetto, questo, confermato anche l'impressionante taglio alla voce 1a, "Competitività per la crescita e l'occupazione", quasi dimezzata con oltre 60 miliardi di euro in meno nei sette anni.

Le difficoltà dei negoziati sulle PF (con il fallimento della presidenza lussemburghese nella ricerca di una soluzione di compromesso e la sostanziale vittoria del governo britannico nella sua battaglia per il mantenimento dello "sconto") e i tagli apposti alle proposte della Commissione testimoniano, con le parole del premier lussemburghese Junker, la "crisi profonda" in cui versa l'Europa<sup>41</sup>, quantomeno in relazione agli sforzi che i governi dei suoi paesi membri sono disposti a fare sul piano economico e nella ricerca di un compromesso tra l'inevitabile tutela degli interessi nazionali e la necessità di definire un progetto valido per l'Unione<sup>42</sup>.

La politica regionale ne esce, per il momento, limitata fino ad un certo punto, rappresentando comunque – per la prima volta – la prima voce del bilancio comunitario a partire dal 2008. Tuttavia risulta difficile immaginare come questa possa costituire per i prossimi anni uno strumento efficace a promuovere un'effettiva convergenza delle condizioni sociali ed economiche delle regioni dell'Europa allargata.

## **Bibliografia**

ARMSTRONG H. W. (1995) – *The Role and Evolution of European Community Regional Policy*, in Jones B., Keating M. (ed. By), *The European Union and the Regions*, Clarendon Press, Oxford, pp. 23 e ss.

COLOM J. (2002) – *La politica finanziaria*, in Fabbrini S., Morata F. (a cura di), *L'Unione Europea: le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, pp. 306 e ss.

KEATING M. (1995) – *Europeanism and Regionalism*, in Jones B., Keating M. (ed. by), *The European Union and the Regions*, Clarendon Press, Oxford, pp. 1 e ss.

HOOGHE L., MARKS G. (2001) – *Types of multi-level governance*, in *European integration online papers (ElioP)*, vol.5, n.11, pagina web [www.eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm](http://www.eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm)

IURATO M. G. (2005) – *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo. Un'analisi neo-istituzionalista della partecipazione*, Giuffrè editore, Milano

---

<sup>40</sup> Come avvertiva il CdR nel suo parere del 23 febbraio 2005.

<sup>41</sup> Con una nota tristemente ironica, lo stesso Junker aveva dichiarato a margine del Consiglio del giugno 2005 che nell'imminente visita a Washington sarebbe andato a spiegare al presidente americano Bush "i valori e la forza dell'UE".

<sup>42</sup> Sempre Junker, nelle sue dichiarazioni al termine del vertice, ha dichiarato di "aver provato vergogna" quando i governi dei nuovi membri hanno avanzato un'ultima, disperata proposta di compromesso che vedeva ridotta l'entità dei finanziamenti loro destinati pur di salvare i negoziati.

JONES B. (1995) – *Conclusion*, in Jones B., Keating M. (ed. by), *The European Union and the Regions*, Clarendon Press, Oxford, pp. 289 e ss.

LODGE J. (1995) – *Democracy in the EU: the Inter-relationship between Supranational, National and Subnational Levels of Government*, in Tello M. (ed by), *La Démocratie au sein de l'Union Européenne*, ULB, Bruxelles, pp. 239 e ss.

MARKS G. (1996) – *Exploring and explaining variation in EU cohesion policy*, in Hooghe L. (a cura di), *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*, Clarendon Press, Oxford, pp. 388 e ss.

MORATA F. (2002a) – *"Governance" europea e politiche pubbliche*, in Fabbrini S., Morata F. (a cura di), *L'Unione Europea: le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, pp. 3 e ss.

MORATA F. (2002b) – *La politica di coesione*, in Fabbrini S., Morata F. (a cura di), *L'Unione Europea: le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, pp. 111 e ss.

SHARPE L. J. (1993) – *The European meso: an appraisal*, in Sharpe L. J. (a cura di), *The rise of meso government in Europe*, Sage Publications, London, pp. 1 e ss.

SUTCLIFFE, J. B. (2000) – *The 1999 reform of the structural fund regulations: multi-level governance or renationalization?*, in *Journal of European public policy*, vol. 7, n. 2, pp. 290 e ss.

## ***Documenti***

### Comitato delle Regioni

2002 – Parere del Comitato delle regioni sul tema *"Il ruolo dei poteri locali e regionali nella costruzione europea"*, CdR 237/2002

2003 – Rapporto di prospettiva del Comitato delle regioni sul tema *"Governance e semplificazione dei fondi strutturali dopo il 2006"*, CdR 389/2002

2003 – Parere del Comitato delle regioni in merito alle *"Proposte del CdR per la Conferenza intergovernativa"*, CdR 169/2003

2004 – Parere del Comitato delle regioni in merito al *Terzo rapporto sulla coesione economica e sociale*, CdR 120/2004

2005 – Parere del Comitato delle regioni in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Costruire il nostro avvenire comune: sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013*, CdR 162/2004

2005 – Parere del Comitato delle regioni in merito alla *Proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione*, CdR 232/2004

### Commissione Europea

1973 – Proposta della Commissione, *Proposals for a Community Regional Policy*, SEC(1973) 1462

1975 – Comunicazione della Commissione, *A new regional policy for Europe*, European Documentation, COM(1975) 77

1997 - *Comunicazione della Commissione, Agenda 2000 - Per un'Unione più forte e più ampia*, COM(97) 2000

- 1998 – *Proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sui fondi strutturali*, COM(1998) 131
- 2000 – Discorso del Presidente Romano Prodi, *Dal 2000 al 2005: un progetto per la Nuova Europa*, SPEECH/00/41
- 2002 – Discorso del Presidente Romano Prodi, *Il ruolo delle regioni nel processo di costruzione della nuova Europa: Governance e Convenzione*, SPEECH/02/344
- 2004 – Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Costruire il nostro avvenire comune: sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013*, COM(2004) 101
- 2004 – *Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, COM(2004) 107
- 2004 – *Proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione*, COM(2004) 492
- 2004 – Memo della Commissione, *Questions and answers on the reform of Cohesion Policy and the Structural Funds 2007-2013*, MEMO/04/182
- 2005 – Comunicazione al Consiglio europeo di primavera, *"Lavoriamo insieme per la crescita e l'occupazione. Un nuovo slancio per la strategia di Lisbona"*, COM(2005) 24
- 2005 – *Third progress report on cohesion: Towards a new partnership for growth, jobs and cohesion*, COM(2005) 192
- 2005 – Commissioner Hübner – Public Hearing in the European Parliament (REGI), *The adaptation of cohesion policy to the enlarged Europe and the Lisbon and Gothenburg objectives after 2007*, PHS 3 C 50
- 2005 – Discorso del membro della Commissione responsabile per la Politica Regionale, Danuta Hübner, *Regional policy and the Lisbon agenda – Challenges and Opportunities*, SPEECH/05/70
- 2005 – Discorso del membro della Commissione responsabile per la Politica Regionale, Danuta Hübner, *A new Partnership with Regions for Growth and Jobs*, SPEECH/05/132
- 2005 – I nuovi orientamenti strategici comunitari per la coesione, la crescita e l'occupazione, COM(2005) 299

#### Consiglio dei Ministri/Consiglio Europeo

- 1988 - *Regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti*, Gazzetta ufficiale n. L 185 del 15/07/1988
- 1993 – *Regolamento (CEE) n. 2081/93 del Consiglio del 20 luglio 1993 che modifica il regolamento (CEE) n. 2052/88 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti*, Gazzetta ufficiale n. L 193, del 31/07/1993
- 1999 – Conclusioni della Presidenza – Consiglio Europeo di Berlino del 24 e 25 marzo 1999
- 1999 – *Regolamento (CE) n. 1260/99 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali*, Gazzetta ufficiale n. L 161 del 26/06/1999
- 2000 – Conclusioni della Presidenza – Consiglio Europeo straordinario di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000
- 2005 – Conclusioni della Presidenza – Consiglio Europeo di Bruxelles del 22 e 23 marzo 2005
- 2005 – Nota della Presidenza al Consiglio Europeo di Bruxelles del 16, 17 e 18 giugno 2005, *Financial perspective 2007-2013: Negotiating box*
- 2005 – Proposta della Presidenza al Consiglio Europeo di Bruxelles del 15-16 dicembre 2005, *Financial perspective 2007-2013*

Parlamento Europeo

- 1998 – Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione *Agenda 2000 - Per un'Unione più forte e più ampia*, Gazzetta ufficiale n. C 388 del 22/12/199
- 2004 – Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *"Costruire il nostro avvenire comune: sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013"*, Gazzetta ufficiale n. C5 89 del 14/04/2004