

QUADERNI DI SCIENZA POLITICA

Anno XIII - Nuova Serie VI - nn. 2 e 3, agosto-dicembre 2006

Marco Brunazzo

**L'ITALIA E LA RIFORMA
DELLE POLITICHE DI COESIONE:
L'ULTIMA GRANDE OCCASIONE?**

Estratto



COEDIT Mauro Cornaggi Editore
Genova

L'ITALIA E LA RIFORMA DELLA POLITICA DI COESIONE. L'ULTIMA GRANDE OCCASIONE? (*)

di Marco Brunazzo

Introduzione

In questo articolo mi propongo di analizzare il processo attraverso cui gli attori politici italiani formulano una posizione contrattuale comune e la promuovono a livello europeo nell'ambito della politica di coesione economica e sociale. Questa politica mira a ridurre le disparità socio-economiche tra le regioni europee, in particolare le regioni in ritardo di sviluppo e quelle che conoscono processi di riconversione economica e sociale (aree industriali, rurali, urbane o dipendenti dalla pesca). Ad oggi, circa un terzo del bilancio comunitario viene destinato dalle regioni più ricche alle regioni più povere.

Dal 1975, anno in cui nasce il suo principale strumento, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), la politica di coesione ha conosciuto tre importanti riforme: quella del 1988, quella del 1993 e quella del 1999 (1). Il fondamentale risultato di queste riforme è stata la nascita di una politica comunitaria dotata di ingenti finanziamenti, di specifici strumenti di intervento e di peculiari principi organizzativi: ogni decisione e ogni piano di finanziamento vengono decisi attraverso accordi partenariati tra la Commissione europea, i governi nazionali e le regioni (principio di addizionalità), devono riguardare alcune zone ed alcune tematiche prestabilite (concentrazione), devono essere implementati in un arco di tempo programmato (programmazione) e devono essere cofi-

(*) Questo articolo riprende la relazione presentata al convegno "La 'politica regionale' nella costruzione europea" tenutosi presso l'Università di Padova, Facoltà di Scienze politiche, il 27-28 Maggio 2005. Desidero ringraziare Gianni Riccamonti e Antonio Varsori per i loro commenti. Ringrazio altresì Simona Piattoni per aver discusso diversi passaggi della ricerca, e Daniela Scurelli per aver letto e commentato una versione precedente.

(1) Ian BACHE, *The Politics of European Union Regional Policy. Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?*, Sheffield, Sheffield Academic Press, 1998.

nanzati da tutti i soggetti beneficiari (addizionalità). Infine, i risultati ottenuti devono essere valutati nelle diverse fasi in cui l'intervento ha luogo (valutazione)⁽²⁾.

L'Italia ha un interesse specifico in questa politica. Essa è uno dei maggiori beneficiari dei fondi strutturali europei a causa della situazione economica delle regioni meridionali. Ma, dopo l'entrata nella UE, avvenuta nel maggio 2004, di dieci nuovi stati membri, i cui livelli di ricchezza sono significativamente più bassi rispetto a quelli dei precedenti quindici stati membri, i finanziamenti comunitari potrebbero oggi conoscere una rilevante riduzione.

Lo studio di come l'Italia stia organizzando e promuovendo una sua posizione nazionale permette inoltre di colmare un importante vuoto nella letteratura scientifica: spesso si è individuata nella fase discendente della politica, e quindi, in fattori interni, la difficoltà italiana nello spendere i fondi comunitari⁽³⁾. L'idea di fondo che qui sostengo è che, per una comprensione delle difficoltà italiane, si deve guardare anche all'analisi del ruolo dell'Italia nella fase *ascendente* della politica di coesione, la fase in cui i governi nazionali e le istituzioni europee contribuiscono a definire gli obiettivi generali della politica e cercano di inserire alcuni accorgimenti amministrativi che, in un qualche modo, si accordino con le loro strutture di *policy* e le logiche di funzionamento nazionali. Un elevato grado di *misfit* tra le politiche europee e quelle nazionali, infatti, richiede un processo di riforma delle politiche nazionali, che, in alcuni casi, può essere molto costoso affrontare⁽⁴⁾. Ebbene, a lungo l'Italia è stata assente da questa fase negoziale. Solamente a partire dalla discussione in vista della riforma del 1999, l'Italia ha cercato di difendere i suoi interessi in questa politica, seppure con qualche difficoltà, e solamente nell'ambito della riforma in corso in vista dell'adozione dei nuovi regolamenti che dovrebbero valere per il periodo 2007-2013 essa si sta proponendo come un interlocutore stabile della Commissione europea e degli altri governi nazionali.

(2) Gianfranco VIESTI e Francesco PRORA, *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2004.

(3) Andrea NALDINI e Guglielmo WOLLER, *L'influenza delle politiche comunitarie sulle politiche regionali italiane*, in «Europa Europea», X, 2001, 5, pp. 48-65; Paolo GRAZIANO, *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, Bologna, Il Mulino, 2004.

(4) Tanja A. BÖRZEL e Thomas RUSSE, *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, European Integration online Papers (EIoP), vol. 4, 2000, n. 15.

L'obiettivo di questo articolo è, quindi, illustrare come l'Italia abbia formulato la sua posizione nazionale e come l'abbia promossa nelle diverse riforme della politica di coesione e, in particolare, nel dibattito in corso di svolgimento. In termini teorici, il negoziato per la riforma della politica di coesione costituisce forse uno dei più interessanti esempi della *multi-level governance* comunitaria⁽⁵⁾. In esso, come si vedrà, le decisioni sono il frutto di ininterrotte relazioni tra le istituzioni europee, i governi nazionali e le regioni. Queste ultime, in particolare, esercitano un importante ruolo all'interno delle sedi decisionali comunitarie (come il Comitato delle regioni), nelle loro consultazioni con i governi nazionali e attraverso le associazioni regionali europee⁽⁶⁾. Come avviene il processo di riforma della politica di coesione? Quali conseguenze avrà l'allargamento del maggio 2004 sui finanziamenti comunitari e, in particolare, su quelli destinati all'Italia? In che modo l'Italia formula e promuove la sua posizione negoziale?

Questo articolo è organizzato come segue. Dapprima presenterò alcuni dati sull'allargamento e sulle sfide che esso pone alle regioni italiane. In secondo luogo presenterò come avviene il processo di riforma dei regolamenti della politica di coesione, specificando in un terzo momento i passaggi salienti del processo di riforma dei regolamenti (attora in corso) in vista del periodo di programmazione 2007-2013. Infine, illustrerò la posizione italiana, i processi decisionali attraverso cui essa è stata definita e il ruolo che in essi hanno esercitato le regioni. Affronterò quest'ultimo paragrafo guardando anche alle precedenti esperienze di riforma, in cui l'Italia è stata completamente assente o è entrata nella contrattazione in ritardo, enfatizzando i fattori che hanno spinto l'Italia ad un più marcato attivismo.

L'allargamento del maggio 2004: una sfida per l'Italia?

Come sostiene Gary Marks⁽⁷⁾, le principali riforme della politica di coesione sono state caratterizzate da *package deals* in sede di Consiglio europeo, dettati soprattutto dalla possibilità dei paesi membri di porre il

(5) Liesbet HOOGHE e Gary MARKS, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001.

(6) Vedi Marco BRUNAZZO, *Le regioni italiane nella multi-level governance. I canali di accesso alla UE*, in «Le Istituzioni del Federalismo», XXV, 2004, n. 4, pp. 623-45.

(7) Gary MARKS, *Structural Policy in the European Community*, in Alberta M. SBRAGIA (a cura di), *Euro-Politics: Institutions and Policy-Making in the "New" European Community*, Washington, The Brookings Institution, 1992, pp. 191-224.

veto sulle questioni relative agli allargamenti che, come si sa, richiedevano l'unanimità. In effetti, «*the politics of unanimity voting is one of creating bundles of issues to distribute potential gains so that no voter wishes to block the legislation*»⁽⁸⁾. Questo avanzamento simultaneo di diverse politiche costituisce quello che sempre Marks chiama *forced spillover*, ovvero il fatto che «*the prospects of a breakthrough in one arena created an intense pressure for innovation in others*»⁽⁹⁾. Per questo motivo, come si può vedere dalla tabella 1, i successivi allargamenti sono sempre stati accompagnati dalle riforme della politica di coesione, come reazione al fatto che i paesi entranti hanno portato con loro alcuni specifici problemi economici e sociali e hanno provocato un aumento delle disparità socio-economiche all'interno dell'UE e una alterazione degli equilibri produttivi⁽¹⁰⁾.

Tab. 1 – Il parallelismo tra i processi di allargamento e le riforme della politica di coesione (1973-2007)

Allargamenti	Riforma della politica di coesione
1973: Entrata della Danimarca, dell'Irlanda e della Gran Bretagna	1975: adozione del FESR
1981: Entrata della Grecia	1985: adozione dei Programmi integrati mediterranei, PIM 1987-1992
1986: Entrata di Portogallo e Spagna	1988: adozione della politica di coesione
1995: Entrata di Austria, Finlandia e Svezia	1993: seconda riforma della politica di coesione; creazione del fondo di coesione
1998: Avvio negoziati con i paesi dell'Europa centro-orientale	1999: terza riforma della politica di coesione
2004: Allargamento a 10 nuovi paesi	2001: inizio delle negoziazioni per la quarta riforma della politica di coesione (2007-2013)

Questo è vero anche nel caso dell'entrata della Gran Bretagna. Come ricorda Gilbert, «[l]e cifre dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) relative al 1970 mostrano chiaramente quanto distacco separasse la Gran Bretagna dai Sei "stati membri" in termini economici. Il PIL pro capite, che negli anni Cinquanta

era quasi esattamente il doppio rispetto a quello dei Sei, era passato ai tre quarti di quello della media degli stati membri»⁽¹¹⁾. In più, era chiaro che subito dopo la sua entrata, la Gran Bretagna sarebbe diventata un contribuente netto al bilancio della Comunità. Di conseguenza, il governo britannico necessitava (sotto la pressione della sua opinione pubblica) di una forma di compensazione. Si arriva così alla decisione di istituire uno specifico strumento di *policy* per le aree in declino industriale, il già citato FESR.

Rispetto agli allargamenti precedenti, quello del 2004 si segnala per alcuni aspetti peculiari⁽¹²⁾. Il primo è che si è trattato del più grande allargamento finora affrontato: fino al 2004 non si era mai verificato un allargamento simultaneo a dieci paesi. In un sol colpo, la popolazione della UE è aumentata del 20%, passando da 381 a 455 milioni di abitanti, così come è cresciuto all'incirca della stessa proporzione il territorio comunitario. In termini demografici, quindi, l'UE è diventata la terza regione del mondo, dopo Cina e India. Al contempo, è aumentato anche il peso economico della UE a livello mondiale: «[Il Prodotto interno lordo del 2003, infatti, era – in miliardi di dollari – pari al 30,5 per cento del totale mondiale (come gli USA) e a oltre un quinto in standard di potere d'acquisto (leggermente superiore agli USA, e quasi pari a Cina e India considerate congiuntamente)»⁽¹³⁾.

Ma è dal punto di vista delle differenze interne che il recente allargamento ha costituito una vera e propria sfida. In effetti, come sottolinea la Commissione nella Terza relazione sulla coesione economica e sociale, «il 92% degli abitanti dei nuovi Stati membri vive in regioni con un PIL pro capite inferiore al 75% della media UE a 25 e altri due terzi in regioni in cui esso rappresenta meno della metà della media»⁽¹⁴⁾. Di più, «l'effetto dell'allargamento è quello di aggiungere poco meno del 5% al PIL dell'UE (misurato in euro) ma quasi il 20% della popolazione dell'Unione»⁽¹⁵⁾. Di conseguenza, diciotto regioni con un PIL pro

(11) Mark GILBERT, *Storia politica dell'integrazione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2005, p. 99.

(12) Tio BOERI e Fabrizio CORCELLI, *Europa: più grande o più unita?*, Roma-Bari, Laterza, 2003; Enrico LETTA, *L'Europa a venticinque. Dalla Turchia al supereuro: le nuove sfide dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2005.

(13) ISTAT, *Rapporto annuale 2003. La situazione nel paese nel 2003*, Roma, 2004, p. 70.

(14) COMMISSIONE EUROPEA, *Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles, Ufficio delle Pubblicazioni, 2004, p. IX.

(15) *Ibidem*, p. X.

(8) *Ibidem*, p. 197.

(9) *Ibidem*, p. 198.

(10) Ian BACHE, *The Politics of European Union Regional Policy*, cit. .

capite inferiore al 75% della media UE a 15 e con una popolazione totale di circa 19 milioni hanno visto crescere *automaticamente* il loro reddito oltre la soglia del 75%.

Come ricorda la stessa Commissione nella Seconda relazione intermedia sulla coesione economica e sociale del 2003, «[I]n un'Unione allargata si possono distinguere tre gruppi di paesi: un primo gruppo costituito da otto paesi candidati (21% della popolazione dell'UE a 25) con il minore reddito pro capite, in media inferiore al 42% della media dell'UE a 25 e compreso fra il 65% nella Repubblica ceca e il 37% della Lettonia (le cifre per la Bulgaria e la Romania sono rispettivamente del 27% e del 26%); un secondo gruppo in cui il reddito pro capite (13% della popolazione dell'UE a 25) va dal 71% della media UE in Grecia al 92% in Spagna; tale gruppo include gli altri due paesi candidati (Slovenia e Cipro) nonché il Portogallo; un terzo gruppo che comprende gli altri attuali Stati membri, con un reddito superiore almeno dell'11% a quello della media dell'UE a 25 (115% per il gruppo nel suo insieme), e che rappresenta il 66% circa della popolazione dell'UE a 25»⁽¹⁶⁾.

Inoltre, con l'allargamento del 2004 non è solo aumentata la disparità tra i livelli di ricchezza tra stati, ma anche quella tra regioni: «[M]entre circa 73 milioni di persone, approssimativamente il 19% della popolazione dell'UE a 15, vivono in regioni dove il PIL pro capite tra il 1999 e il 2001 è stato inferiore al 75% della media UE... quasi lo stesso numero, circa 69 milioni dei 74,5 milioni che diventeranno cittadini dell'Unione nel 2004 (il 92% del totale) vivono in regioni con un PIL pro capite inferiore al 75% della media UE a 25 nei nuovi stati membri»⁽¹⁷⁾. Il problema è che queste disparità non sembrano destinate ad essere riassorbite in tempi brevi. Nonostante la crescita economica dei nuovi stati membri sia molto più accentuata di quella dell'UE precedente l'allargamento, le disparità sono tali che, al momento, non è possibile prevedere quando le differenze saranno riassorbite⁽¹⁸⁾. Infine, l'allargamento ha indotto un incremento delle disparità anche in

termini di tasso di disoccupazione: «[M]entre il tasso di disoccupazione nel 10% delle regioni con meno disoccupati nell'UE allargata "è" mediamente del 2,4%, esso "raggiunge" il 22,6% in quelle più colpite dalla disoccupazione»⁽¹⁹⁾.

Insomma, tali differenze rendono indispensabile una riforma della politica di coesione economica e sociale. In questo contesto, l'Italia si trova ad affrontare sei fondamentali sfide. La prima è fare in modo che gli aiuti comunitari vengano mantenuti anche per le regioni dell'UE precedente l'allargamento. In questi ultimi anni, infatti, non sono state poche le proposte di paesi, come la Gran Bretagna, che avrebbero voluto eliminare i contributi alle regioni più povere dei "vecchi" paesi membri, almeno quelli dell'area dell'Euro. Secondo alcuni governi, infatti, i fondi europei erano principalmente destinati al raggiungimento dell'obiettivo della moneta unica. La seconda sfida è fare in modo che il 75% della media del PIL resti ancora la soglia di eleggibilità per le regioni dell'obiettivo 1, quello su cui sono concentrati i maggiori investimenti. Incrementare questa soglia vorrebbe dire privare dei finanziamenti alcune regioni italiane, mentre ridurrebbe un aumento delle regioni assistite e, quindi, una minore concentrazione di risorse sul territorio.

La terza sfida per l'Italia è quella di evitare che le regioni dell'effetto statistico vengano penalizzate dai nuovi regolamenti. L'effetto statistico riguarda quelle regioni che supererebbero la soglia del 75% del PIL comunitario non per crescita naturale, ma come diretta conseguenza dell'entrata di regioni significativamente più povere, che quindi "maschererebbe" il livello di relativa povertà. Questo è il caso della Basilicata, ma a lungo si è pensato sarebbe stato anche il caso della Puglia⁽²⁰⁾. La quarta sfida è quella della continuità di aiuti alle aree in uscita dall'obiettivo 1 per crescita naturale, come la Sardegna; in questo caso si tratta di evitare l'interruzione di attività economiche nate grazie all'impulso europeo ma non ancora in grado di "camminare con le proprie gambe", il cosiddetto *phasing out*.

(16) COMMISSIONE EUROPEA, *Seconda relazione intermedia sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles, Ufficio delle Pubblicazioni, 2003, p. 11.

(17) COMMISSIONE EUROPEA, *Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, cit., p. 12.

(18) COMMISSIONE EUROPEA, *Prima relazione intermedia sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles, Ufficio delle Pubblicazioni, 2002, p. 8.

(19) COMMISSIONE EUROPEA, *Seconda relazione intermedia sulla coesione economica e sociale*, cit., p. 14.

(20) I dati presentati dalla Commissione europea nel gennaio 2005 includono definitivamente la Puglia tra le regioni dell'obiettivo 1 per il periodo 2007-2013, ed escludono definitivamente la Basilicata. Per ulteriori informazioni, rimando al sito http://europa.eu.int/comm/regional_policy/newsroom/document/pdf/gdp200002002.pdf.

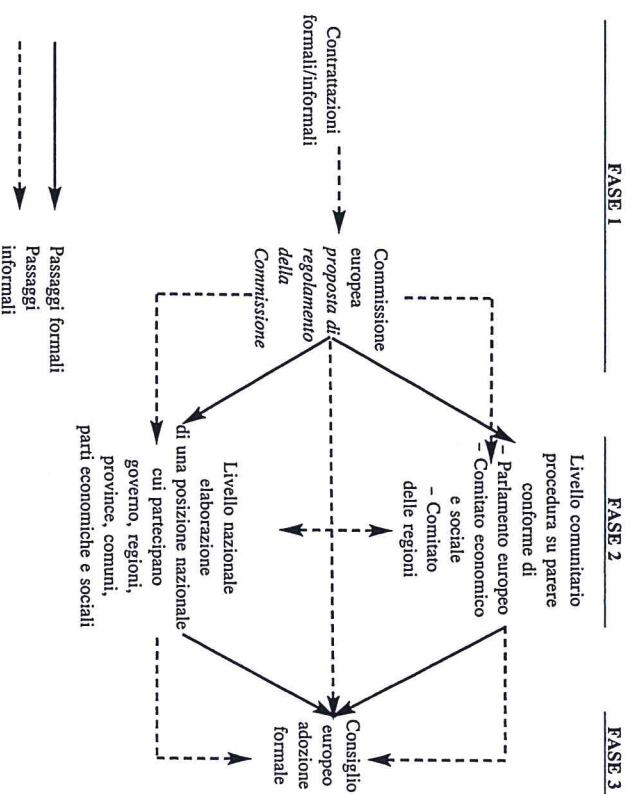
La quinta sfida è quella di non veder ridotti gli aiuti nelle regioni più ricche dell'ex-obiettivo 2, ovvero le aree che conoscono processi di riconversione economica e sociale, e che in Italia corrispondono alle regioni del centro-nord. La sesta sfida è quella di cercare di fare in modo che il bilancio della UE non sia ridotto in modo drastico, cosa che potrebbe comportare una diminuzione significativa del valore assoluto degli aiuti comunitari. Alcuni paesi, come si sa, sono favorevoli ad una riduzione del bilancio comunitario all'1% del PIL prodotto dai paesi europei, mentre l'Italia, con altri paesi, pensa che si debba restare attorno all'1,24%.

Prima di illustrare come l'Italia abbia reagito a queste sfide, presento ora in termini generali come avviene il processo di riforma della politica di coesione.

Il processo di riforma dei regolamenti comunitari

Il processo di riforma del regolamento recante disposizioni generali sui Fondi strutturali è molto complesso. Tanto per cominciare, si tratta di un negoziato che solleva questioni al contempo di natura tecnica e diplomatica. Infatti, il risultato finale non è semplicemente il miglior accordo possibile tra paesi membri e Commissione europea, ma anche tra economisti e giuristi impiegati presso i servizi delle istituzioni europee che sono espressione delle diverse scuole di pensiero e delle diverse tradizioni nazionali. Inoltre, si tratta di un negoziato in cui si incontrano attori di livelli istituzionali diversi, i più rilevanti tra i quali (ma non gli unici) sono certamente la Commissione europea e i governi nazionali. Infine, gli stessi negoziatori sono a loro volta ulteriori arene di contrattazione ognuno al suo proprio livello istituzionale: essi esprimono un punto di vista che, normalmente, è il frutto di ulteriori contrattazioni tra altri attori che fanno riferimento a quella stessa arena negoziale. La definizione dei nuovi regolamenti è quindi un processo pluralistico, cui partecipano attori con risorse diverse, che appartengono a molteplici livelli istituzionali, che esprimono interessi differenziati e che si muovono seguendo ognuno strategie proprie (21). In termini teorici, questo negoziato costituisce quindi un ottimo esempio di quella che nella letteratura viene definita come *multi-level governance* (22) (fig. 1).

Fig. 1 – Il processo di riforma dei regolamenti comunitari



Nella sua fase iniziale, il processo di riforma dei regolamenti europei sui Fondi strutturali tocca principalmente due livelli istituzionali, quello comunitario e quello nazionale. A livello comunitario, l'iter comincia con la stesura di una prima bozza di regolamento materialmente scritta da uno dei servizi della Direzione generale della Politica regionale (DG Regio) della Commissione, in collaborazione con le amministrazioni preposte alla gestione del Fondo agricolo, del Fondo sociale europeo e della Pesca. Questa bozza, in cui il Commissario europeo per la politica regionale ha la possibilità di esprimere un parere anche politico, viene in un secondo momento discussa dai rappresentanti dei governi nazionali in gruppi di lavoro del Consiglio europeo. Il testo finale viene fatto proprio dalla Commissione europea e reso pubblico come "Proposta di regolamento da parte della Commissione" che, secondo quanto afferma l'art. 161 del Trattato dell'Unione, «definisce i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale... le norme generali applicabili ai fondi, nonché le dispo-

(21) Robert LEONARDI e Andrea CIAFFI (a cura di), *La nuova programmazione dei fondi strutturali in Italia*, numero speciale di «Le Istituzioni del Federalismo», XXII, 2001, n. 2.

(22) Cfr., tra gli altri, Liesbet HOOGHE e Gary MARKS, *Multi-Level Governance and European Integration*, cit....

zioni necessarie per garantire l'efficacia e il coordinamento dei fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti». Molte delle riunioni dei gruppi di lavoro hanno carattere volutamente informale: non ne vengono infatti stilati i processi verbali.

La fase seguente la pubblicazione della proposta della Commissione è maggiormente formalizzata. La proposta elaborata dalla Commissione, infatti, viene inviata, seguendo la procedura su parere conforme, al Consiglio economico e sociale, al Parlamento europeo e al Comitato delle regioni che possono approvare o respingere la proposta della Commissione senza, però, modificarne il contenuto. Questa proposta sarà formalmente adottata dal Consiglio europeo⁽²³⁾.

Il secondo livello istituzionale coinvolto è quello nazionale. In ogni paese hanno luogo le contrattazioni per la definizione di una posizione nazionale che verrà poi riportata al Consiglio europeo che dovrà adottare i regolamenti finali. Vi partecipano le rappresentanze permanenti dei paesi membri, i governi nazionali (alcuni ministeri più di altri), gli organi incaricati del coordinamento delle istituzioni interessate alle questioni comunitarie, le istituzioni subnazionali (come le regioni), le istituzioni locali (come le province e i comuni) e, in qualche caso, anche le associazioni sindacali e di categoria.

Per quanto riguarda il livello nazionale, comunque, ogni stato mantiene una propria specificità sia nella strutturazione dei rapporti con le istituzioni comunitarie (per esempio, nella scelta delle istituzioni di rappresentanza da coinvolgere e nella scelta del personale incaricato dei negoziati) sia nel tipo e nel grado di coinvolgimento degli attori (centrali e periferici) nel processo decisionale interno per arrivare ad una posizione nazionale unica e condivisa da tutti gli attori implicati. La strategia adottata dallo stato membro nel negoziato, infine, può variare in base a numerosi fattori, tra cui gli assetti istituzionali del paese membro, la tradizione dei rapporti tra istituzioni centrali e periferiche, la situazione

internazionale in cui hanno luogo le negoziazioni (come la prospettiva dell'allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale nel caso della riforma del 1999), la rilevanza dei fondi strutturali per l'economia del paese membro, la situazione politica interna del paese.

I due livelli negoziati non sono però separati nei fatti come lo sono nella teoria. Infatti, gli attori subnazionali, per esempio, possono intrattenere dei rapporti formali o informali con le istituzioni comunitarie e, quindi, portare direttamente a Bruxelles le loro istanze nel tentativo di superare le eventuali resistenze da parte del proprio governo nazionale o per rinforzare le proposte di quest'ultimo. Certamente, questa interpenetrazione dei livelli istituzionali è favorita anche dalla stessa architettura istituzionale europea⁽²⁴⁾. Il Comitato delle regioni, per esempio, è composto di rappresentanti delle regioni, delle province e, addirittura, dei comuni⁽²⁵⁾.

Di conseguenza, da un punto di vista formale un paese membro può influire sulla scrittura dei regolamenti nella fase precedente la proposta della Commissione (attraverso i suoi rappresentanti presso il Consiglio dell'Unione Europea), ma anche nella fase di discussione delle proposte di regolamento presso il Comitato delle regioni (attraverso i rappresentanti dei territori) e presso il Parlamento europeo (attraverso i rappresentanti nazionali), oltre che, naturalmente, in sede di Consiglio europeo. Da un punto di vista informale, un paese membro può attivare complesse strategie di influenza: per esempio, organizzando alcune riunioni (che in alcuni casi possono assumere la forma di conferenze) con i commissari o i funzionari europei (soprattutto quelli di provenienza nazionale) e può cercare alleanze con altri paesi. Le regioni, dal canto loro, possono attivare i loro rappresentanti a Bruxelles o approvare dei documenti o proposte condivise con altre regioni nell'ambito di associazioni di territori (come la Conferenza delle regioni marittime e periferiche)⁽²⁶⁾. Il processo di riforma dei regolamenti comunitari, quindi, è molto complesso, e mostra chiari elementi di formalità e di informalità.

(23) L'art. 161 del Trattato sull'Unione europea recita: «Fatto salvo l'articolo 162, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, previo parere conforme del Parlamento europeo e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, definisce i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale, elemento quest'ultimo che può comportare il raggruppamento dei fondi. Il Consiglio definisce inoltre, secondo la stessa procedura, le norme generali applicabili ai fondi, nonché le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia e il coordinamento dei fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti. Un Fondo di coesione è istituito dal Consiglio secondo la stessa procedura per l'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti».

(24) Christopher K. ANSELL, Craig A. PARSONS e Keith A. DARDEN, *Dual Networks in European Regional Development Policy*, in «Journal of Common Market Studies», XXXV, 1997, n. 3, pp. 347-57.

(25) John LOUGHIN, «Europe of the Regions' and the Federalization of Europe», in «Publius: The Journal of Federalism», XXVI, 1996, n. 4, pp. 141-62; Simona PIATTONI, *Il Comitato delle Regioni*, in Sergio FABRINI (a cura di), *L'Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 227-48.

(26) Hussein KASSIM e B. Guy PETERS, *Conclusion. Co-ordinating National Action in Brussels. A Comparative Approach*, in Hussein KASSIM, Anand MENON, B. Guy PETERS e

La riforma 2007-2013: il livello sovranazionale

La riforma della politica di coesione in vista del periodo di negoziazione 2007-2013 ha visto nell'approvazione della proposta dei regolamenti da parte della Commissione avvenuta il 14 luglio 2004 uno dei suoi momenti più importanti⁽²⁷⁾. Prima di questa data sono state numerose le occasioni di confronto che la Commissione ha avuto con le altre istituzioni comunitarie, con i rappresentanti dei governi nazionali, delle regioni e degli interessi organizzati. In effetti, sebbene la fase "formale" della riforma sia cominciata solo con la pubblicazione dei regolamenti, la Commissione ha avviato il dibattito fin dal 2001, con la pubblicazione del Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale⁽²⁸⁾. La lunga durata inusuale del dibattito precedente la proposta formale è sicuramente imputabile alle difficoltà comportate dall'allargamento avuto luogo nel 2004.

I momenti salienti di questa fase "di ascolto" hanno visto l'organizzazione di diverse conferenze, forum sulla coesione, adozione di relazioni, riunioni tematiche e perfino dialoghi via Internet con l'allora commissario europeo per la politica regionale, Michel Barrier (tab. 2). Tutti questi appuntamenti sono stati caratterizzati dal ruolo attivo della Commissione, che, come si sa, non avendo un vero e proprio potere legislativo (ma solo di iniziativa), cerca di costruire il consenso attorno alle sue proposte attraverso una continua serie di audizioni e di confronto con i rappresentanti (anche istituzionali) degli interessi nazionali, territoriali e funzionali⁽²⁹⁾.

Vincent WRIGHT (a cura di), *The National Co-ordination of EU Policy. The European Level*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 297-342. Hussein KASSIM, *Conclusion. The National Co-ordination of EU Policy: Confronting the Challenge*, in Hussein KASSIM, B. Guy PETERS e Vincent WRIGHT (a cura di), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 235-64.

(27) Si tratta della proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo e il Fondo di coesione, 14 luglio 2004, COM(2004) 492 def.; della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale, 14 luglio 2004, COM(2004) 495 def.; della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo, 14 luglio 2004, COM(2004) 493 def.; della Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce il Fondo di coesione, 14 luglio 2004, COM(2004) 494 def.; e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di un Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT), 14 luglio 2004, COM(2004) 496 def.

(28) COMMISSIONE EUROPEA, *Unità dell'Europa, solidarietà dei popoli, diversità dei territori. Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles, Ufficio delle Pubblicazioni, 2001.

(29) Adrienne HÉRITIER, *Elements of democratic legitimization in Europe: an alternative perspective*, in «Journal of European Public Policy», VI, 1999, n. 2, pp. 269-82.

Tab. 2 – Il parallelismo tra i processi di allargamento e le riforme della politica di coesione (1973-2007)

30/11/2001	Adozione della Seconda relazione sulla coesione economica e sociale
15/2/2001	Parere del Comitato delle Regioni sul tema: "Struttura e obiettivi della politica regionale europea nel quadro dell'ampliamento e della globalizzazione: Apertura del dibattito" (CDR 157/2000 fin)
23/2/2001	L'Intergruppo insulare del Parlamento Europeo organizza a Cagliari il convegno "Le isole dell'UE dopo Nizza"
26/3/2001	Il Commissario per la politica regionale Michel Barrier dialoga in diretta con i navigatori di Internet
21-22/5/2001	Secondo forum sulla coesione economica e sociale
30/11/2002	Adozione della Prima relazione intermedia sulla coesione economica e sociale
18/2/2002	Barrier partecipa al Consiglio Affari generali
27-28/5/2002	Seminario organizzato dalla Commissione su "Le priorità dell'Unione per le regioni. Definire il valore aggiunto comunitario"
8-9/7/2002	Conferenza organizzata a Londra dalla Commissione su "Le città della coesione e gli insediamenti dei programmi urbani URBAN"
7/10/2002	Incontro a Bruxelles organizzato dalla DG Regio sulla semplificazione dei Fondi strutturali
17-18/10/2002	Seminario organizzato dalla Commissione su "Le politiche comunitarie e la montagna"
30/11/2003	Adozione della seconda relazione intermedia sulla coesione economica e sociale
17/2/2003	Riunione a Bruxelles del Gruppo di riflessione sul futuro della politica di coesione, cui partecipano i rappresentanti della Commissione, i presidenti delle regioni e alcuni sindaci europei e presidenti di regione
3-4/3/2003	Conferenza organizzata dalla Commissione su "La futura gestione dei fondi strutturali. Che tipo di divisione dei compiti?"
5-6/5/2003	Convegno a Lipsia sul futuro della politica di coesione organizzato dal Comitato delle regioni in cooperazione con le principali associazioni europee degli enti locali e regionali
16/5/2003	Riunione informale dei ministri responsabili della politica di coesione economica e sociale, Calcedia (Grecia)
8/7/2003	Conferenza organizzata a Bruxelles dalla Commissione su "Coesione e Costituzione: il ruolo e le responsabilità delle regioni"
17/7/2003	Incontro delle associazioni di regioni e città con Barrier sulla dimensione urbana della futura politica di coesione
23/7/2003	Discussione del Comitato delle regioni sul rapporto di prospettiva "Governance e semplificazione dei fondi strutturali dopo il 2006"
2/9/2003	Il Parlamento europeo approva due relazioni sulla politica di coesione, una sulla Seconda relazione intermedia sulla coesione economica e sociale e un'altra intitolata "Relazione sulle regioni strutturalmente svantaggiate (isole, regioni montane, regioni a bassa densità di popolazione) nel contesto della politica di coesione e delle sue prospettive istituzionali"
25/9/2003	Il Comitato economico e sociale adotta un parere esplorativo sul tema "Coesione economica e sociale: competitività delle regioni, governance e cooperazione"
20/10/2003	Incontro informale dei ministri responsabili della politica di coesione, Roma
27/11/2004	Barrier incontra i membri del Parlamento europeo e del Comitato delle regioni e presenta gli aspetti principali della riforma della politica di coesione
10/2/2004	La Commissione rende nota la proposta di prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013
27/2/2004	Barrier incontra in Irlanda i ministri responsabili della politica regionale dei 25 paesi e presenta loro il Terzo rapporto sulla coesione
18/4/2004	Adozione della Terza relazione sulla coesione economica e sociale
22/4/2004	Il Parlamento europeo approva una risoluzione sulla proposta di riforma
10-11/5/2004	Terzo forum sulla coesione economica e sociale
16-17/6/2004	Approvazione del parere del Comitato delle regioni sulla riforma della politica di coesione
14/7/2004	Adozione delle proposte di regolamento per il periodo 2007-2013

Con le proposte adottate il 14 luglio 2004 ha preso avvio la seconda fase del processo di riforma, che comporta una discussione a livello nazionale e comunitario. Al momento, sulla proposta della Commissione si è espressa la Corte dei conti (il 18 marzo 2005), il Comitato economico e sociale (il 6 aprile 2005), il Comitato delle regioni (il 13 aprile 2005) e il Parlamento europeo (il 6 luglio 2005). Al contempo, ogni governo sta organizzando le riunioni di consultazione con le regioni e le associazioni di città per formulare una posizione comune che dovrà essere poi rappresentata a livello di Consiglio europeo. L'approvazione della riforma 2007-2013 è infatti prevista per la fine del 2005 o, al massimo, per l'inizio del 2006, per dare poi modo ai singoli paesi di predisporre i piani di sviluppo (30).

Quale ruolo ha avuto l'Italia in questo lungo processo di contrattazione? L'esperienza della riforma 2007-2013 è particolarmente interessante. Per la prima volta l'Italia, costruendo sulla già positiva esperienza della riforma del 1998-1999, ha partecipato attivamente alla prima fase della riforma, e, dopo l'approvazione delle proposte di regolamento, sta sviluppando un attento dibattito interno e sta seguendo una strategia di mobilitazione di tutti i suoi rappresentanti a livello comunitario.

L'Italia e le riforme della politica di coesione

L'Italia nelle riforme del 1988, 1992 e 1999

Nella fase negoziale precedente l'adozione da parte della Commissione delle proposte di regolamento l'Italia non è mai stata presente, né nella riforma del 1999 né nelle due riforme precedenti (31). Ciò è riconducibile principalmente a tre fattori: una scarsa organizzazione a livello istituzionale nazionale; una mancanza di capacità tecnica nella conoscenza e nell'approfondimento degli aspetti tecnici della politica di coesione; una insufficiente volontà politica.

(30) Il Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 giugno 2005 non ha raggiunto un accordo sulle prospettive finanziarie della UE, congelando per il momento anche il dibattito sulla riforma della politica di coesione. Regno Unito, Francia, Germania, Austria, Svezia e Olanda si sono schierate per una riduzione del bilancio europeo dell'1% del PIL comunitario, contrapponendosi agli altri paesi, favorevoli ad una percentuale dell'1,24%. Inutile la mediazione del Parlamento europeo (che proponeva una percentuale dell'1,18%) e della Presidenza di turno lussemburghese (1,06%).

(31) Alessia DAMONTE, *L'approccio italiano al negoziato: attori e logiche di un mutamento istituzionale*, in «Le Istituzioni del Federalismo», XXII, 2001, 2, pp. 393-418.

Il primo fattore (mancanza di organizzazione istituzionale) rimaneva allo scarso coordinamento tra le istituzioni nazionali che si occupavano di questioni europee a livello nazionale ma, soprattutto, a Bruxelles. Come ricorda la Cananea, «verso la fine degli anni Ottanta, quando vengono approvate le leggi che promuovono una struttura più precisa per il coordinamento del processo decisionale europeo, non vi è un solo paragrafo riguardante la rappresentanza permanente» (32) a Bruxelles e il suo ruolo. Di conseguenza, l'istituzione attorno a cui ruotava tutta la politica europea resta per lungo tempo il Ministero degli affari esteri, che, però, non disponeva nemmeno di un dipartimento incaricato delle politiche comunitarie (33), e che era composto per lo più da funzionari di formazione diplomatica che si trovavano a seguire questioni che avrebbero richiesto la partecipazione di tecnici. Per quanto riguarda il coordinamento delle politiche comunitarie a Roma, le cose non andavano molto meglio. Solo verso la fine degli anni Ottanta viene creato un Dipartimento per la politiche comunitarie in seno alla Presidenza del Consiglio e vengono rafforzate le commissioni parlamentari incaricate di discutere le questioni europee. In più, il ruolo delle regioni risultava ancora del tutto marginale. La legge impediva loro di occuparsi di politica comunitaria, e l'obbligo per il governo di inviare loro le proposte di direttiva e di regolamento in discussione presso le istituzioni europee (34) nei fatti formava semplicemente un fiume di carta a cui le regioni non avevano alcuna possibilità di reagire (35).

La seconda causa della scarsa presenza italiana (mancanza di capacità tecnica nel seguire i problemi) rimandava alla difficoltà dell'apparato amministrativo nazionale nell'affrontare le procedure comunitarie in un

(32) Giacinto DELLA CANANEA, *Italy*, in Hussein KASSIM, Anand MENON, B. Guy PETERS e Vincent WRIGHT (a cura di), *The National Co-ordination of EU Policy*, cit., pp. 129-46, p. 129.

(33) Di conseguenza, il dipartimento del Ministero degli Affari esteri che seguiva le questioni europee era principalmente quello incaricato degli affari economici (Giacinto DELLA CANANEA, *Italy*, in Hussein KASSIM, B. Guy PETERS e Vincent WRIGHT (a cura di), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 99-113 e *Italy*, cit.).

(34) Art. 9 della Legge n. 189 del 16 aprile 1987.

(35) Carlo DESIDERI, *Italian Regions in the European Community*, in B. JONES e M. KEATING (a cura di), *The European Union and the Regions*, Clarendon Press, 1995, pp. 65-87; Carlo DESIDERI e Vincenzo SANTANTONIO, *Building a Third Level in Europe: Prospects and Difficulties in Italy*, in Charley JEFFERY (a cura di), *The Regional Dimension of the European Union. Toward a Third Level in Europe?*, London, Frank Cass, 1996, pp. 96-116; Marco BRUNAZZO, *Le regioni italiane nella multi-level governance*, cit....

periodo di profonda revisione della politica territoriale nazionale e alle difficoltà dei rappresentanti italiani nel partecipare alle negoziazioni a Bruxelles⁽³⁶⁾. L'aumento di importanza delle politiche comunitarie per l'Italia si è affermato parallelamente all'abolizione dell'Intervento straordinario nel Mezzogiorno (che ha luogo attraverso la L. 488 del 1992, in concomitanza con la seconda riforma dei fondi strutturali)⁽³⁷⁾. Inoltre, la nuova impostazione pensata per la nuova politica regionale comportava la nascita di nuovi organismi a livello centrale, una riallocazione delle competenze fra i vari livelli istituzionali oltre che un allargamento dell'ambito territoriale della politica regionale a tutto il paese. «Questo [ha creato] problemi enormi di acquisizione di competenze, di collaudo di nuovi organismi e anche solo di passaggi di consegne che [hanno provocato] una quasi paralisi dell'intervento che [è durata] fino alla metà circa degli anni Novanta»⁽³⁸⁾. Infine, le amministrazioni pubbliche italiane si mostravano del tutto refrattarie a lavorare secondo i principi regolatori della programmazione comunitaria, essendo orientate più al rispetto formale delle procedure che al soddisfacimento di criteri d'efficienza. Esse si dimostravano del tutto estranee a pratiche concertative e a forme di partenariato e di coordinamento con la Commissione, il governo, le regioni e gli enti locali o, perfino, tra uffici e assessorati di un medesimo ente⁽³⁹⁾.

Come si diceva, un ulteriore motivo di debolezza risiedeva nel fatto che la Rappresentanza permanente a Bruxelles (ITALRAP) ha potuto fare affidamento su un apparato adeguato per seguire i negoziati solamente a partire dalla seconda metà degli anni Novanta. L'ufficio "Politiche regionali" (POLREG), infatti, veniva creato nel 1996 e soltanto dal 1997 risiede permanentemente a Bruxelles un funzionario del Ministero del tesoro (all'epoca ancora Ministero del bilancio) incaricato di seguire la politica di coesione e in grado di costituire un intermediario autorevole (perché tecnicamente preparato) tra le decisioni prese in sede nazionale e le trattazioni in corso a livello comunitario. Prima di questo esperto, le poli-

tiche di coesione erano seguite per lo più da funzionari di estrazione diplomatica. Non soltanto perché la maggior parte dei funzionari di ITALRAP dipendeva (e continua a farlo) dal Ministero degli affari esteri, ma anche perché la materia della politica di coesione veniva discussa (come oggi, d'altro canto) in sede di Consiglio affari generali, dove sedevano (e sedono) i ministri degli esteri o i loro rappresentanti. Essa, infatti era considerata materia politica e non tecnica.

Ciononostante, non era sufficiente la creazione di un ufficio a Bruxelles per avere una posizione nazionale. Infatti, a causa della mancanza di attenzione fino a quel momento attribuita alla politica di coesione da parte delle istituzioni nazionali e regionali (*cf. infra*) e per il fatto che questo ufficio si configurava come un terminale per decisioni assunte a livello nazionale, per i primi mesi di vita l'ufficio POLREG si era dedicato per lo più a seguire il periodo di programmazione 1994-1999 allora in corso, che, per l'Italia, rischiava di essere una ulteriore occasione perduta di spendere i fondi comunitari.

Il terzo fattore (mancanza di volontà politica) rimandava al fatto che gli attori politici nazionali e subnazionali preferivano guardare alla politica nazionale di sviluppo regionale rispetto a quella comunitaria, perché l'intervento straordinario per il Mezzogiorno forniva risorse altrettanto cospicue di quelle europee, più facili da spendere e più facilmente gestibili dal punto di vista clientelare⁽⁴⁰⁾.

Le cose sono cambiate con la crisi finanziaria degli inizi degli anni Novanta e della necessità di attuare un risanamento dell'economia nazionale in vista dell'adesione alla moneta unica⁽⁴¹⁾. Nella seconda metà degli anni Novanta l'Italia ha preso coscienza dell'importanza dei finanziamenti comunitari assegnati nell'ambito della politica di coesione e ha avviato per la prima volta un processo decisionale per la definizione di una posizione nazionale condivisa in vista della riforma prevista per il 1999. In altre parole, mentre essa è rimasta sostanzialmente assente nelle riforme del 1987-1988 e 1992-1993, nel 1997-1998 l'Italia ha cominciato a strutturare una sua posizione nazionale che, pur giungendo in ritardo per influire sul contenuto delle proposte di regolamento ormai approvate della Commissione, in ogni caso si è mostrata utile in vista del Consiglio euro-

(36) Andrea NALDINI e Guglielmo WOLLER, *L'influenza delle politiche comunitarie sulle politiche regionali italiane*, cit..

(37) Gianfranco VIESTI, *La politica di sviluppo territoriale tra Europa e Regioni*, in «Europa Europe», X, 2001, n. 5, pp. 39-47.

(38) Andrea NALDINI e Guglielmo WOLLER, *L'influenza delle politiche comunitarie sulle politiche regionali italiane*, cit., p. 54.

(39) Paolo GRAZIANO, *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane*, cit.; Enrico GUALINI, *Multi-level Governance and Institutional Change. The Europeanization of Regional Policy in Italy*, Aldershot, Ashgate, 2004; Andrea NALDINI e Guglielmo WOLLER, *L'influenza delle politiche comunitarie sulle politiche regionali italiane*, cit..

(40) MINISTERO DEL TESORO, *100 idee per lo sviluppo. Schede di programmazione 2000-2006*, Roma, 1998; Gianfranco VIESTI, *Abolire il Mezzogiorno*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

(41) Vincent DELLA SALA, *Hollowing Out and Hardening the State: European Integration and the Italian Economy*, in «West European Politics», XX, 1997, n. 1, pp. 14-33.

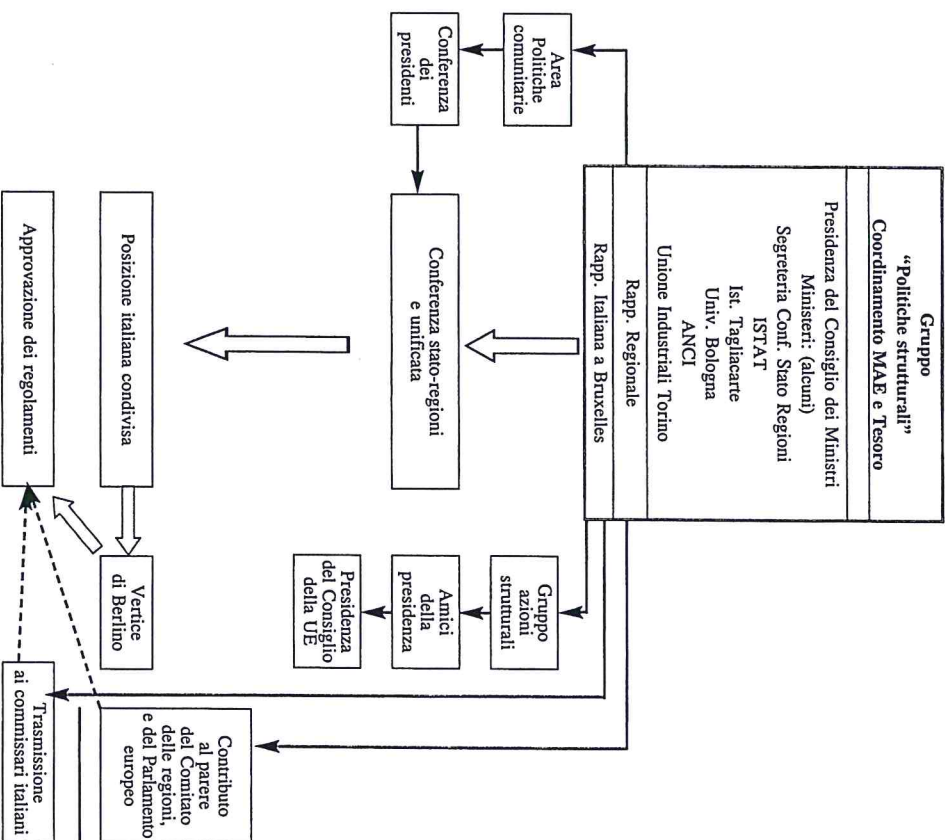
peo di Berlino del 24 e 25 marzo 1999 in cui la riforma è stata adottata⁽⁴²⁾. Per l'Italia il negoziato del 1998-1999 era di vitale importanza per un secondo motivo, valido anche per la riforma in corso. Già verso la metà degli anni Novanta, si andava diffondendo la certezza che, data la situazione economica dei paesi entranti, quello del 2000-2006 sarebbe stato l'ultimo periodo di programmazione in cui tutte le regioni del Mezzogiorno avrebbero potuto ricevere sostanziali finanziamenti.

La sensazione che il negoziato 1998-1999 fosse essenziale per l'Italia ha condotto alla necessità di seguire con maggiore tempismo la riforma dei regolamenti. Inizialmente, fu istituito un tavolo interministeriale di coordinamento presso il Ministero degli affari esteri, cui sedevano anche esperti tecnici, incaricato di ipotizzare alcuni scenari sulla base delle informazioni provenienti da Bruxelles. Da questo tavolo erano escluse le regioni (i cui rappresentanti vi siederanno solamente a partire dalla fine del febbraio 1998), con cui venivano mantenuti rapporti per lo più unidirezionali e informativi tramite la Conferenza Stato-regioni. La strategia adottata in quel momento dal governo italiano privilegiava una logica di tipo diplomatico, nel senso che grande rilevanza veniva attribuita agli accordi con altri paesi in preparazione della fase di adozione dei regolamenti in sede di Consiglio europeo.

Le cose sono cambiate nel giugno del 1998, quando è stato incaricato del coordinamento del tavolo negoziale il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS)⁽⁴³⁾, che, tra le altre cose, ha proposto la presenza di una rappresentanza regionale e la definizione di un gruppo ristretto (detto "grup-

po di contatto"), formato dai vertici del DPS stesso e dagli esperti tecnici di Istat e Banca d'Italia, che si è occupato della definizione di una posizione italiana da trasmettere poi alla Commissione (per quanto ridotti fossero ormai i margini di cambiamento delle proposte di regolamento), e della proposta di alcuni cambiamenti concernenti la programmazione sul territorio⁽⁴⁴⁾ (Fig. 2).

Fig. 2 - Il processo di definizione delle istanze italiane



(44) Andrea CIAPPI, *Il negoziato per l'Obiettivo 2: federalismo in costruzione*, in «Le Istituzioni del Federalismo», XXII, 2001, n. 2, pp. 447-82; Enrico GUARNI, *Multi-level Governance and Institutional Change*, cit..

(42) Marco BRUNAZZO e Simona PIATTONI, *Negotiating Structural Funds Regulations: Italian Actors in EU Regional Policy-Making*, in «Modern Italy», IX, 2004, n. 2, pp. 154-72.

(43) Il DPS viene creato con D.Lgs. n. 430/1997 e d.P.R. 20 febbraio 1998 e si propone come soggetto promotore e coordinatore di tutti quegli interventi concernenti la programmazione non solo orizzontalmente, nei confronti delle altre amministrazioni nazionali, ma anche verticalmente, nei confronti dell'Unione europea e delle regioni. Queste ultime, in particolare, vengono formalmente riconosciute come soggetti co-decisi grazie a una riletura dell'art. 5 della Costituzione in termini di sussidiarietà, principalmente nella loro forma assembleare della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Il DPS unifica presso il Ministero del Tesoro tutte le direzioni generali che precedentemente si occupavano di sviluppo locale: la direzione dei fondi comunitari, la direzione dei contratti di programmazione e dei patti territoriali, la direzione delle intese istituzionali; la direzione per l'istruttoria delle decisioni in merito ai programmi di settore (cfr. MINISTERO DEL TESORO, *100 idee per lo sviluppo*, cit.). Le funzioni tecniche sono svolte da un Nucleo tecnico di valutazione e verifica, formato di tecnici con remunerazione simile a quella del settore privato. Ognuna delle 4 direzioni sopra citate mantiene rapporti con soggetti diversi: rispettivamente, con la Commissione europea, le Amministrazioni centrali, le regioni e le autonomie locali; F. BARCA, *Obiettivi e assetto del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS)*, in «Economia italiana», 1998, n. 3, pp. 603-24.

Se da una parte l'integrazione delle regioni al tavolo negoziale è avvenuta su iniziativa del DPS (anche se le regioni sono state coinvolte in ordine sparso e su base volontaria), dall'altra parte è necessario sottolineare che essa ha sancito il forte interessamento che le regioni (almeno quelle del centro-nord, che rischiavano di perdere la maggioranza dei finanziamenti) già da tempo avevano dimostrato e che aveva portato all'approvazione da parte della Conferenza Stato-regioni di due documenti sulla riforma dei fondi strutturali (il primo dell'11 dicembre 1997 e il secondo del 24 febbraio 1998) e all'istituzione (sempre il 24 febbraio 1998) di un gruppo di lavoro "Fondi strutturali" presso la Conferenza Stato-Regioni. La richiesta di partecipazione delle regioni si è concretizzata per la prima volta anche in una serie di rapporti con gli altri attori italiani presenti a Bruxelles, come i membri del Comitato delle regioni, i Commissari europei di nomina italiana, gli eurodeputati.

Anche se nata con un certo ritardo, nel suo complesso l'esperienza darà risultati tutto sommato positivi⁽⁴⁵⁾, e offrirà una base di partenza in vista della riforma in corso. Ma, questa volta, l'Italia ha avviato un processo di mobilitazione anche nella fase precedente l'approvazione delle proposte di regolamento da parte della Commissione.

L'Italia nella riforma 2007-2013

Come detto più volte, nella contrattazione in corso in vista del periodo di negoziazione 2007-2013 l'Italia ha cominciato a mobilitarsi fin dal suo inizio. A riconoscerlo è la stessa Commissione europea che, nella Prima relazione intermedia sulla coesione economica e sociale del gennaio 2002, scrive: «... [q]uanto ai criteri di ammissibilità e di ripartizione finanziaria, va osservato che finora non è stata presentata in alternativa nessuna proposta concreta per definire l'ammissibilità delle regioni in ritardo di sviluppo. Tranne il Memorandum dell'Italia sulle coesione economica e sociale del giugno 2001, nel quale si afferma che l'obiettivo della politica di coesione sarà aumentare la competitività delle

regioni dei paesi candidati e degli attuali Stati membri valorizzando le risorse endogene – risorse naturali, culturali e umane – e promuovendo i potenziali di sviluppo locali. Il Memorandum propone l'impiego di indicatori solidi, capaci di misurare il sottoutilizzo delle risorse (come il tasso di occupazione) e le caratteristiche geografiche»⁽⁴⁶⁾.

Il documento a cui fa riferimento la Commissione è il Primo memorandum sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria, reso pubblico nel luglio 2001, solamente sette mesi dopo l'avvio delle discussioni a livello comunitario. Questo memorandum viene elaborato da un tavolo di coordinamento animato dal DPS in collaborazione con le regioni e con le associazioni di rappresentanza (il cosiddetto "comitato"). In esso l'Italia propone alla Commissione di sviluppare la nuova politica in tre direzioni: garantire l'impatto della politica di coesione europea sulla competitività delle regioni in ritardo di sviluppo; far fronte alla necessità dei paesi candidati e, al tempo stesso, assicurare interventi altamente concentrati nelle regioni in ritardo di sviluppo nei Quindici; garantire maggiore qualità, semplificazione e sussidiarietà. Questo primo Memorandum è seguito dalla pubblicazione di un secondo Memorandum nel dicembre 2002, nel quale l'Italia specifica 11 obiettivi più circostanziati⁽⁴⁷⁾ (quadro 1).

Parallelamente a queste contrattazioni di carattere tecnico, l'Italia promuove la ricerca di accordi anche sul piano politico e diplomatico. Prima di tutto, partecipa attivamente alle conferenze informali dei ministri incaricati delle politiche regionali. In secondo luogo, l'Italia stessa si fa promotrice di una di queste conferenze nel periodo in cui ricopre la carica di presidente di turno della UE nel secondo semestre del 2003. Al contempo essa cerca alleanze con altri stati membri le cui regioni potrebbero risentire delle conseguenze dell'allargamento, soprattutto con la Spagna, che, durante le riforme precedenti, aveva costituito il suo principale avversario. Fin dal 2001, l'Italia è sembrata seguire abbastanza da vicino la posizione del governo spagnolo di centrodestra sull'allargamento, subordinando quest'ultimo, in qualche modo, alla preservazione del regime di aiuti nell'ambito della politica di coesione. Ciò è dovuto principalmente al fatto che i paesi dell'Europa settentrionale, tra cui la Germania, si sono

(45) Marco BRUNAZZO e Simona PIATTONI, *Negotiating Structural Funds Regulations*, cit.. Due ulteriori fattori permettono all'Italia di raggiungere alcuni risultati positivi nel vertice di Berlino: la prima è il fatto che dal 1996 essa diventa contributrice netta della UE, incrementando, quindi, il suo potere contrattuale nei confronti degli altri paesi sulle scelte di politiche pubbliche da adottare; la seconda è che essa riesce, nei mesi precedenti l'avvio del negoziato, a raggiungere la media europea in termini di capacità di spesa dei Fondi strutturali, guadagnando una credibilità prima sconosciuta.

(46) COMMISSIONE EUROPEA, *Prima relazione intermedia sulla coesione economica e sociale*, cit., p. 25.

(47) Vedi, rispettivamente, MINISTERO DEL TESORO, *1° Memorandum italiano sulla riforma della politica di coesione comunitaria 2007-2013*, Roma, 2001, e, *2° Memorandum italiano sulla riforma della politica di coesione comunitaria 2007-2013*, Roma, 2002.

Quadro 1 – Gli 11 obiettivi dell'Italia proposti nel Secondo memorandum sulla coesione

– COESIONE RIVOLTA A REGIONI – La politica regionale di coesione non deve essere rivolta ai paesi nel loro complesso ma alle Regioni d'Europa. Le specificità economiche e produttive, l'esistenza di opportunità di sviluppo o di risorse inutilizzate si manifestano a livello territoriale.
– PIÙ FONDI A REGIONE ARRETRATE – In futuro concedere maggiori risorse anche se la dotazione finanziaria complessiva non dovesse crescere in termini di Pil, rispetto allo 0,45% attuale. La quota per le regioni arretrate deve essere elevata di almeno cinque punti percentuali.
– CRITERIO AMMISSIBILITÀ SOSTEGNO – Per le regioni in ritardo economico dell'obiettivo 1 (il Mezzogiorno) per cui il criterio di ammissibilità è fissato entro la soglia del 75% del Pil procapite medio UE, l'Italia è favorevole ad utilizzare assieme al reddito pro-capite anche il tasso di occupazione.
– RISORSE APPROPRIATE – Alle regioni arretrate deve andare un volume di risorse pro-capite appropriato e proporzionale ai differenziali di prosperità e disagio strutturale dove trovi peso adeguato il tasso di occupazione.
– ISOLE – È richiesta un'attenzione particolare agli interventi per le regioni arretrate insulari.
– REGIONI IN USCITA – L'Italia chiede per le aree destinate ad uscire dai benefici dei fondi strutturali legati all'obiettivo 1, un sostegno transitorio, maggiorato se l'uscita è provocata da un effetto statico legato all'allargamento.
– PIÙ COMPETITIVITÀ – La riforma deve essere finalizzata ad accrescere la competitività dei territori che presentano un sottoutilizzo delle proprie risorse, privilegiando le azioni per aumentare l'offerta di beni pubblici migliorando le infrastrutture, ed ammodernando le istituzioni pubbliche.
– GOVERNANCE – Va riformata puntando a procedure più semplificate; proporzionalità tra controllo e dimensione finanziaria degli interventi; valutazione e coinvolgimento del settore privato; concentrazione territoriale da affidare ad autorità regionali e locali; un partenariato istituzionale ed economico-sociale; premialità per chi si distingue.
– ESTENSIONE POLITICA REGIONALE – Non solo per le aree arretrate, dando alle regioni la responsabilità, in un quadro di riferimento nazionale e nell'ambito di un menu di priorità fissato dalla Commissione europea, di individuare e perseguire quelle più significative per il loro territorio.
– COOPERAZIONE – Rafforzarla con una particolare attenzione alla cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, valorizzando la centralità dell'area mediterranea e le relazioni con i Balcani.
– ISTITUZIONI PUBBLICHE – Rafforzare il sostegno ai processi di modernizzazione.

Fonte: Agenzia Ansa n. 03049 del 22/2/2003.

detti favorevoli ad una riduzione del bilancio della UE, che avrebbe penalizzato in modo significativo le regioni più deboli⁽⁴⁸⁾. Infine, l'Italia cerca di perseguire una strategia per quanto possibile unitaria nelle diverse sedi di discussione europea. Numerosi sono gli incontri con gli europarlamentari europei, le conferenze in cui si sono trovati attorno allo stesso tavolo i membri del Comitato delle regioni, del Comitato economico e sociale e anche gli stessi commissari europei di provenienza italiana (tab. 3).

⁽⁴⁸⁾ L'opposizione di centrosinistra non ha mai appoggiato il governo di centrodestra nel minacciare il veto all'allargamento nel caso di riduzione dei fondi strutturali. Opposizione e maggioranza hanno mostrato un certo grado di accordo, invece, sulla necessità di mantenere stabile il bilancio dell'UE.

Tab. 3 – Principali iniziative diplomatiche del governo italiano

23/4/2001	Incontro a Roma organizzato dalla Direzione generale per l'integrazione europea del ministero degli Esteri e dal DPS con le regioni, le organizzazioni sindacali e gli imprenditori italiani per discutere una comune posizione italiana in vista del Forum europeo sulle politiche di coesione di maggio.
17/5/2001	Alla radio pubblica spagnola, José María Aznar apre la "bataglia dei fondi". Giulio Tremonti, che diventerà ministro del tesoro di lì a poco, dichiara all'ANSA: "Prima lo sviluppo del Sud, poi l'allargamento" (ANSA del 17/5/2001).
12/6/2001	Il vicesegretario dell'economia Gianfranco Micciché dichiara "Dobbiamo fare in modo che la Sicilia e le altre regioni del Sud rimangano nell'obiettivo 1 almeno fino al 2010... Per quanto il governo andrà a Bruxelles a trattare le condizioni dell'allargamento" (ANSA del 12/6/2001).
3/7/2001	Il governo invia alla Commissione il Primo memorandum italiano.
5/7/2001	Incontro a Roma tra il commissario Barrier e il ministro dell'economia Tremonti per discutere del Memorandum.
13-14/7/2001	Vertice informale a Namur dei ministri per le Politiche comunitarie sulla riforma.
12-13/3/2002	Viaggio di La Loggia a Bruxelles per discutere della riforma. Incontri con Prodi, Monti e con il capo della delegazione italiana al Comitato delle regioni (ANSA del 12/3/2002).
7/10/2002	Incontro organizzato a Bruxelles da Barnier sulla semplificazione dei fondi. Presenti Micciché, ma anche gli europarlamentari Carverì (presidente della commissione regionale) e Pittella (relatore per i fondi strutturali alla commissione bilancio), oltre ai membri del Comitato delle regioni.
13/12/2002	L'Italia trasmette alla Commissione il Secondo memorandum alla Commissione.
16/5/2003	Riunione informale dei ministri responsabili della politica di coesione economica e sociale, Calcidia (Grecia). Micciché presenta il memorandum italiano.
4/7/2003	Riunione a livello tecnico a Ravello per preparare il dibattito in vista della riunione ministeriale informale del 20/10/2003 sotto la presidenza italiana.
20/10/2003	Riunione informale a Roma dei ministri responsabili della politica di coesione economica e sociale.
14/11/2003	Incontro ministeriale "La specificità delle zone montane nell'UE" organizzato dalla presidenza italiana a Taormina.
13-15/5/2004	Si tiene a Bari la prima conferenza interministeriale sul futuro della aree rurali.
29/11/2004	Riunione informale dei ministri della politica regionale a Rotterdam.
30/11/2004	Italia e Spagna trovano un accordo al vertice di Cuenca sulla riforma.
17/11/2005	Vertice bilaterale Italia-Grecia, in cui viene affrontata anche la questione dei fondi strutturali.
25/11/2001	Fini incontra a Roma la commissaria per la politica regionale Danuta Hubner e spiega la posizione italiana sul bilancio UE.
20-21/5/2005	Riunione informale dei ministri della politica regionale a Lussemburgo.

Come per la riforma precedente, sono le regioni a segnalarsi per la loro costante attività di stimolo e riflessione. Esse sono presenti non solo all'interno del "comitato", ma organizzano convegni e seminari, pongono incontri e conferenze, elaborano documenti in sede di Conferenza Stato-regioni e nei propri territori. Infine, esse animano le attività delle istituzioni europee in cui sono presenti (il Comitato delle regioni) e delle associazioni interregionali. È da segnalare, per esempio, il ruolo dell'ex-presidente della Puglia, Raffaele Fitto, dal febbraio 2002 presidente della Commissione per la politica territoriale del Comitato

Tab. 4 – Principali iniziative diplomatiche delle regioni e degli enti locali italiani

23/2/2001	L'Intergruppo insulare del Parlamento Europeo organizza a Cagliari il convegno "Le isole dell'UE dopo Nizza", cui partecipano anche europarlamentari italiani.
21-22/5/2001	Forum europeo della coesione a Bruxelles. Intervengono i presidenti delle regioni Errani, Chiaravallotti, Martini.
25/9/2001	In veste di neo-presidente dell'Associazione italiana per il consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa, Fitto chiede vengano coniugate "le esigenze delle regioni dell'obiettivo 1 con le aspirazioni di realtà che per molto tempo hanno conosciuto l'isolamento dal contesto democratico dell'Occidente".
7/2/2002	Raffaèle Fitto diventa presidente della COTER.
25/6/2002	A nome delle regioni europee, Claudio Martini chiede alla Convenzione una attenzione speciale alla politica di coesione, "a cui vanno ispirate e subordinate tutte le politiche europee: quelle agricole e quelle infrastrutturali, quelle del mercato unico e quelle monetarie, quelle della conoscenza e quelle della formazione e del lavoro" (ANSA del 25/6/2002).
10/10/2002	Il Comitato delle regioni approva il progetto di parere relativo alla riforma il cui relatore è D'Ambrosio.
31/10/2002	Riunione dei presidenti delle regioni a Palermo per discutere, tra le altre cose, della riforma della politica di coesione.
12/2/2003	Il Comitato delle regioni approva il rapporto "L'azione comunitaria per le zone di montagna", discusso principalmente con il coinvolgimento dell'Italia.
13/3/2003	La Conferenza dei presidenti delle regioni chiede di essere coinvolta nelle attività legate al semestre di presidenza e, in particolare, di sperimentare, in alcune materie ritenute prioritarie, nuovi meccanismi di lavoro congiunto con lo Stato per la definizione della posizione italiana in sede comunitaria attraverso la creazione di un tavolo di coordinamento tecnico (ANSA del 14/3/2003).
28/3/2003	Incontro a Prato della CRPM con Barrier.
30/4/2003	Presentazione del documento "La politica di coesione dell'Unione Europea dopo il 2005", redatto da ANCI, UPI, UNCEM (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani) e IDEALD (Identità europea per le autonomie locali italiane).
2/5/2003	Le regioni insulari europee riunite a Cagliari approvano la "Dichiarazione di Cagliari", in cui pongono l'accento sulle disconomie prodotte dall'insularità.
22/5/2003	In qualità di presidente della COTER, Fitto presenta al Comitato delle regioni un "Progetto di rapporto di prospezione sul tema della governance e semplificazione dei fondi strutturali dopo il 2006".
30-31/5/2003	I presidenti di Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia incontrano a Bari il commissario europeo per la politica regionale, Michel Barrier.
5/2/2004	La Conferenza dei presidenti delle regioni approva un parere sulla riforma della politica di coesione di sostegno al Secondo memorandum.
12/2/2004	Durante i lavori del CDR, Martini, in qualità di presidente della CRPM, esprime soddisfazione per le proposte della Commissione.
4/2004	La Commissione Europa dell'ANCI, istituita nel febbraio 2004, elabora la proposta sulla nuova politica di coesione in vista del Terzo forum sulla coesione.
5/5/2004	In qualità di co-relatore, D'Ambrosio presenta al Comitato delle regioni un parere sulla riforma discussa in sede di COTER.
26/5/2004	A Bruxelles Antonio Bassolino chiede all'UE una maggiore attenzione alle regioni mediterranee.
18/10/2004	Chiamparino presenta al vertice delle città in Olanda la posizione concordata con le città italiane.
21/2/2004	Tavola rotonda organizzata dalla provincia di Napoli a Bruxelles sulla riforma.
26/1/2005	Il patto degli eurodeputati con le città viene firmato a Bruxelles per iniziativa di ANCI-Ideali.
3/2/2005	La Conferenza Unificata sancisce l'intesa sulla definizione del quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013.
23/2/2004	Enrico Borghi, presidente dell'UNCEM, incontra a Bruxelles Rocco Cangelosi, ambasciatore italiano presso l'UE, confermando il sostegno alla posizione del governo italiano.
12/4/2005	Nasce a Bruxelles su iniziativa di Cuffaro l'Intergruppo costituito dai membri mediterranei del Comitato delle regioni per discutere principalmente della riforma.
19/4/2005	Nasce il coordinamento delle regioni del Sud Italia. Tra i suoi compiti, quello di fare pressione su Bruxelles in vista della riforma.

delle regioni (COTER), il ruolo di Claudio Martini, presidente della regione Toscana e della Conferenza delle regioni periferiche e marittime (CRPM) e di Vito D'Ambrosio, ex-presidente della regione Marche, relatore per il Comitato delle regioni dei diversi pareri sulla riforma. Se l'attivismo delle regioni non risulta essere una cosa del tutto nuova, esso va espandendosi fino a comprendere regioni fino a qualche anno fa solo marginalmente presenti (come la Sicilia e la Campania), ma soprattutto assume forme nuove (come l'assunzione di cariche e responsabilità a livello comunitario che prima non le vedevano interessate). Insomma, in questa riforma sembra che le regioni italiane stiano attivando simultaneamente tutti i canali di accesso alle decisioni comunitarie di cui dispongono, attraverso i loro strumenti di pressione sul governo nazionale e sulle istituzioni comunitarie⁽⁴⁹⁾ (tab. 4).

Conclusioni

La riforma dei regolamenti della politica di coesione attualmente in corso di definizione ha costituito la prima occasione in cui l'Italia è riuscita a mettere a fuoco e promuovere un suo interesse nazionale fin dai primi momenti di discussione. Nelle riforme precedenti era andata diversamente. Nel 1988 e nel 1993, l'Italia era stata per lo più assente, privilegiando al massimo una logica diplomatica e intergovernativa; nel 1998-1999 essa aveva mostrato una certa capacità di mobilitazione, che, però, aveva avuto modo di affermarsi solo nelle ultime fasi della negoziazione, quelle che seguono la formalizzazione della proposta della Commissione (tab. 5).

Questo cambiamento di comportamento è riconducibile a motivi interni al paese, come la fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, la conseguente necessità di riformulare la politica nazionale di sviluppo regionale e il bisogno di sfruttare i finanziamenti comunitari alleviando il bilancio nazionale di parte delle spese per lo sviluppo territoriale. Esso deve essere ricondotto, però, anche a motivi esterni all'Italia, come la prospettiva (prima) e la realizzazione (nel maggio 2004) dell'allargamento a dieci nuovi stati membri, che hanno significativamente alterato la situazione economica e sociale della UE.

⁽⁴⁹⁾ Marco BRUNAZZO, *Le regioni italiane e l'Unione Europea. Accessi istituzionali e di politica pubblica*, Roma, Carocci, 2005.

Tab. 5 – La presenza italiana nelle diverse riforme

Periodo di negoziazione	Fase 1	Fase 2	Fase 3
1988-1993	-	-	-
1994-1999	-	-	-
2000-2006	-	+	+
2007-2013	+	+	?

Legenda: il segno "-" indica assenza; il segno "+" indica presenza.

Di conseguenza, nel periodo di riforma attuale, l'Italia è riuscita ad aprire una contrattazione all'interno del paese, a sintetizzare una posizione nazionale da difendere a Bruxelles, ad attivare una strategia di promozione che vede impegnati i politici nazionali, regionali, locali, così come i rappresentanti a livello europeo. Anche nella riforma in corso le regioni italiane si sono mostrate particolarmente attive. Hanno indovinato un loro interesse, hanno mediato con le altre regioni in sede di Conferenza Stato-regioni, hanno messo in atto strategie di pressione verso il governo nazionale. Di più, esse hanno usufruito di tutti i canali di accesso alla UE di cui disponevano, mostrando oramai di saper entrare (seppure con alcune eccezioni) nell'arena multi-livello che è oggi l'UE. Questo nuovo attivismo da parte del governo nazionale e delle regioni nella fase ascendente della politica di coesione lascia presagire che i risultati saranno migliori che nel passato anche nella fase di spesa dei fondi comunitari. Resta il fatto che è presto per dire se l'Italia vincerà la partita della riforma, ovvero se riuscirà a conservare i finanziamenti ottenuti nel ciclo precedente. In passato, però, essa avrebbe certamente perso.