

*Il nuovo quadro politico e finanziario
dell'Unione Europea (2007-2013).
Una analisi preliminare*

di Paolo Prosperini

Il biennio 2004-2006 sarà sicuramente decisivo per le grandi scelte che l'Unione Europea sta affrontando. Al di là delle decisioni sulla nuova direzione della politica europea, esiste un passaggio assai concreto rappresentato dall'adozione delle prospettive finanziarie e, conseguentemente, degli interventi strutturali della UE nei paesi membri. Già nei primi mesi del 2004 il dibattito è stato subito intenso e vivace grazie alle proposte della Commissione. Adesso saranno i venticinque Stati membri a cercare di conciliare le esigenze di contenimento del budget comunitario con quelle di maggiori ed equilibrati interventi sui loro territori da parte della Unione.

Il contesto politico

L'esercizio di riforma e di suggerimento che avviene ogni sei anni relativo alle prospettive finanziarie e alla politica di coesione, si inquadra nel 2004 in un contesto politico economico assai particolare. Da un lato, l'aspetto politico è caratterizzato da due eventi principali: l'ingresso di dieci nuovi paesi dal primo maggio e la convocazione del Parlamento europeo con la partecipazione di rappresentanti dei nuovi paesi. Dall'altro, l'aspetto economico si caratterizza per una situazione diffusa di crisi economica¹ e per la necessità di riformare la go-

¹ Il tasso di crescita medio dell'area EU/15 dal 1995 è stato del 2,2% mentre a livello globale si registrava il 3,6% e gli Stati Uniti sono cresciuti con un tasso medio del 3,2%.

vernance economica dell'Unione, come l'incidente del 25 novembre 2003 relativamente al Patto di Stabilità ha ulteriormente dimostrato.

Trasversalmente a questi due ambiti si inserisce il processo di riforma della struttura stessa dell'Unione, arenatosi nel dicembre 2003, ma ancora "carsicamente" vivo e la necessità sempre più impellente che essa acquisisca una dimensione internazionale più stabile.

Una preliminare analisi dei tre documenti sotto indicati può essere utile per capire le trasformazioni che sta iniziando ad affrontare.

Il documento della Commissione europea sulle prospettive finanziarie

L'obiettivo di consegnare alla nuova Commissione e al Parlamento a venticinque un quadro definito, relativamente alle risorse e alle priorità per il 2005, ha rappresentato per l'attuale Commissione presieduta da Romano Prodi, un obiettivo prioritario da raggiungere prima dell'apertura della campagna elettorale europea.

Conseguentemente a questo impegno la Commissione europea ha messo sul tavolo dell'opinione pubblica, del Parlamento europeo e del Consiglio, tre documenti di fondamentale importanza, in ordine di presentazione: la comunicazione sulle prospettive finanziarie 2007-2013², la Terza relazione sulla Coesione economica e sociale³ e la Strategia politica per il 2005⁴.

L'impegno più forte è stato forse dispiegato nel disegnare le prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, "Costruire il nostro avvenire comune. Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013", COM (2004) 101 definitivo, 10.02.2004.

³ COM (2004) 107 definitivo del 18.02.2004. Copia del rapporto può essere consultata e scaricata al seguente indirizzo internet: europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/cohesion3_en.htm.

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Strategia politica annuale per il 2005, COM (2004) 133 definitivo, 25.02.2004.

Le prospettive finanziarie costituiscono la programmazione pluriennale che circoscrive la spesa dell'Unione⁵. I massimali fissati nelle prospettive finanziarie devono poi essere rispettati nella procedura annuale di bilancio. Il documento sulle prospettive finanziarie traduce in termini finanziari le priorità politiche dell'Unione. Esse svolgono anche la funzione di strumento di controllo e disciplina, nonché di pianificazione del bilancio. Tali funzioni dovrebbero facilitare il dialogo nella procedura di bilancio annuale tra le istituzioni e garantire la prevedibilità della spesa a medio termine.

Questa volta la Commissione, memore dell'approccio seguito per il precedente periodo di programmazione pluriennale, quello relativo all'Agenda 2000, in cui l'accordo politico entrò in vigore prima della completa programmazione dei fondi strutturali, ha impostato il lavoro con molto anticipo⁶ cercando di legare le prospettive finanziarie con la strategia politica in modo ancor più forte, per poter poi tradurre parte dei risultati di questi documenti, nella Terza Relazione sulla Coesione Economica e Sociale. Infatti, già nel marzo 2003⁷, la Commissione ha indicato la *road map* per i lavori preparatori interni per la preparazione della Comunicazione. In questa si evidenziava la procedura innovativa di costituire sei gruppi di lavoro interservizi⁸, coordinati ciascuno da un Commissario, che riflettendo sui valori portanti della pace, della libertà e della solidarietà, predisponessero lo schema della Comunicazione. Il coordinamento globale dei gruppi di lavoro è stato a ca-

⁵ Le prospettive finanziarie precedenti sono state tre: 1988-1992 c.d. pacchetto *Delors I*, a sostegno dell'Atto Unico europeo; 1993-1999 c.d. *Delors II* a sostegno dell'attuazione del Trattato di Maastricht e infine 2000-2006 c.d. *Agenda 2000* a sostegno dell'allargamento della UE. Mentre il primo ha avuto una durata di cinque anni, gli ultimi due hanno coperto un periodo di sette anni.

⁶ È opportuno ricordare che la negoziazione per l'adozione formale delle prospettive finanziarie, che avviene attraverso una decisione del Consiglio, ha richiesto nei precedenti esercizi più di due anni, quando la UE contava molti meno stati membri degli attuali 25.

⁷ Vd. IP/03/326 del 05.03.2003.

⁸ I gruppi di lavoro erano i seguenti: pace (Lamy); libertà e cittadinanza europea (Byrne); libertà e prosperità sostenibile (Monti); solidarietà (Barnier); amministrazione (Kinnoek) e risorse (Schreyer).

rico del Presidente congiuntamente al Commissario responsabile del Bilancio.

Il frutto di questi lavori preparatori è stato la Comunicazione sulle prospettive finanziarie. Nel documento le macro-priorità sono tre: lo sviluppo sostenibile, il concetto di cittadinanza europea e l'Europa come partner globale.

Per quel che concerne lo sviluppo sostenibile, il concetto che la Comunicazione prende in considerazione è molto ampio e trova il suo punto di partenza nella c.d. Strategia di Lisbona, ossia nel fare dell'Europa: "un'economia dinamica basata sulla conoscenza con una crescita economica sostenibile e una maggiore coesione sociale" per il 2010. La necessità di attuare l'agenda di Lisbona trova la sua applicazione in cinque obiettivi fondamentali:

- Promuovere la competitività delle imprese in un mercato unico pienamente integrato.
- Potenziare e migliorare le iniziative europee in materia di ricerca e sviluppo tecnologico.
- Interconnettere l'Europa mediante reti UE.
- Migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione.
- Agenda per la politica sociale: aiutare la società europea ad anticipare e gestire il cambiamento.

Come si vede sono tutti processi che la Commissione Prodi ha già intrapreso attraverso azioni quali il "Sesto Programma Quadro di Ricerca e Sviluppo Tecnologico" o l'"Iniziativa Europea per la Crescita", adottata durante la Presidenza Italiana o l'aumento del sostegno alla mobilità di studenti e ricercatori nonché la convergenza dei sistemi di formazione ed educazione o infine la riforma della "Strategia europea per l'occupazione". Questi processi, tuttavia, necessitano di essere completati e rafforzati.

Nei giorni precedenti e successivi all'adozione della Comunicazione, però si sono manifestate alcune prese di posizione da parte di alcuni stati membri. Alcuni hanno firmato una lettera indirizzata alla presidenza irlandese nella quale la soglia dell'1,24% del GNP della UE, così come proposta dalla Commissione Prodi, si riteneva eccessiva e si proponeva, perciò, di limitarla all'1%. Sullo stesso tenore era anche la lettera indiriz-

zata, sempre alla Presidenza di turno irlandese, proveniente dai primi ministri di Regno Unito e Germania e dal Presidente francese Chirac⁹, dopo la riunione di Berlino del 18 febbraio. In questa lettera, nel riproporre che le azioni relative all'agenda di Lisbona potevano essere realizzate senza superare la soglia dell'1% del GNP, si avanzava anche la proposta, molto criticata da altri stati membri, di istituire un Commissario che coordinasse le azioni relative al processo di Lisbona e Göteborg.

Il secondo macro obiettivo è quello della cittadinanza europea, ossia delle modalità per dare concretezza al concetto. Secondo il documento della Commissione ciò potrà essere realizzato agendo su tre fronti complementari. In primo luogo, attraverso la creazione, appena avviata allo stato attuale, di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nel quale gli aspetti più propriamente repressivi della lotta contro la criminalità organizzata siano integrati con politiche comuni in materia di asilo e di immigrazione. In secondo luogo, la cittadinanza europea potrà avere un contenuto concreto se i cittadini europei avranno accesso ai livelli costanti di beni e servizi di interesse generale. Per ottenere ciò è quindi essenziale che i cittadini siano protetti da calamità naturali e siano tutelati al massimo come consumatori. L'ultimo ambito nel quale la Comunicazione indica un concretizzarsi della cittadinanza europea è quello della conoscenza culturale. In questa direzione è importante che le attività culturali siano rafforzate in modo sistematico e stabile.

Il terzo macro obiettivo che viene indicato è quello di rendere la UE un partner globale. Ciò significa, secondo il documento, lo sviluppo di tre linee di azione. In primo luogo, il concetto di politica di vicinato rappresenta la grande novità dal punto di vista strategico. In coerenza con le due comunicazioni¹⁰ relative ai rapporti con i nuovi vicini, il quadro finanziario

⁹ Il testo della lettera è consultabile in lingua inglese al seguente indirizzo internet: <http://www.bundesregierung.de>.

¹⁰ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, "Europa ampliata – Prossimità: un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali", COM (2003) 104 definitivo del 11.03.2003; Comunicazione della Commissione, "Preparare il terreno per un nuovo strumento di prossimità", COM (2003) 393 definitivo del 1.07.2003.

per gli anni 2007-2013 deve sostenere lo sviluppo di questo nuovo settore dell'azione esterna della UE. Accanto alla politica di vicinato la UE potrà acquisire un accresciuto peso a livello internazionale, mantenendo sia il suo impegno per la multilateralità, quale modalità di conciliazione delle esigenze globali, sia rafforzando il suo impegno per uno sviluppo sostenibile mirato alla riduzione della povertà.

Elemento innovativo nel prefigurarne l'azione esterna è quello che il documento definisce *policy mix*. Per i paesi vicini questo consisterà “*essenzialmente nella condivisione della stabilità e della prosperità e terrà conto dell'importante impatto delle politiche interne dell'UE. Per altri paesi, il policy mix dipenderà tra l'altro da una valutazione degli interessi dell'Unione e dei nostri partner nonché dalla situazione geopolitica*”.

Inoltre si aggiunge che: “*Creare un unico quadro politico e un'unica programmazione per paese partner e per ambito tematico, assicurando un'attuazione coordinata e cofinanziata, dovrebbe preparare il terreno per efficaci azioni complementari tra l'Unione e gli Stati membri: una politica comune per lo sviluppo costituirebbe un quadro appropriato*”.

L'elemento più controverso, nelle negoziazioni che si apriranno con il Parlamento europeo e con il Consiglio è senza dubbio quello degli stanziamenti di impegno che l'Unione dovrà sottoscrivere con rispetto al GNI. La Commissione indica che vi sono alcuni impegni già presi quali le misure di sostegno per la riforma della Politica Agricola Comune, garantire il pieno utilizzo delle risorse della politica di coesione per i dieci Stati membri e, molto probabilmente, per altri due Stati nel breve periodo, sostenere le implicazioni finanziarie che molte politiche, adesso accresciute, hanno sul bilancio comunitario. Secondo la Commissione fissare un tetto dell'1% dell'RNL impedirebbe di raggiungere questi obiettivi, provocando come effetto conseguente di accrescere la scarsa confidenza che i cittadini mostrano di avere nei confronti dell'Unione negli ultimi tempi. La Commissione, infatti, ritiene possibile raggiungere gli obiettivi mantenendo gli attuali livelli: “*Con una combinazione di spostamenti di equilibrio tra le diverse priorità di spesa, un'attenta definizione dei costi e soltanto piccoli aumenti rispetto alle dimensioni del bilancio attuale*”.

Secondo la Commissione: “*Un piano credibile per soddisfare i bisogni dell’Unione può essere elaborato nel contesto delle attuali discipline di bilancio vale a dire del tetto di risorse proprie dell’1,24% dell’RNL*” con una media degli stanziamenti di impegno dell’1,14%, permettendo che una proporzione significativa delle risorse verrebbe concentrata su obiettivi quali la competitività per la crescita e l’occupazione (16%) e l’Europa quale partner globale (7%).

Tra gli strumenti che la Commissione suggerisce per il raggiungimento degli obiettivi indicati nella Comunicazione si fa riferimento a una nuova *governance* economica che razionalizzi il sistema decisionale Stati membri-Unione Europea. L’idea proposta è quella di istituire un sistema simile al metodo aperto di coordinamento, già utilizzata in alcuni settori come quello previdenziale e parzialmente nella relazione annuale sull’attuazione della Strategia di Lisbona. Le modalità, dovrebbero, quindi, essere un ruolino di marcia, così come avviene per l’agenda di Lisbona, unita ad una semplificazione degli strumenti. Qui il riferimento principale è alle nuove linee relative alle politiche di coesione – alle quali facciamo cenno più avanti – ma in senso lato si indica un unico strumento per ambito politico, un unico fondo per programma e l’avvio di una riflessione su quali azioni debbano essere gestite direttamente dai servizi centrali, quali demandate ad agenzie classiche, quali ad agenzie esecutive e quali, infine, gestite in modo decentrato in partenariato con le regioni o gli Stati membri¹¹. Questa ultima modalità di gestione è il frutto logico del Libro bianco sulla *Governance* e dei successivi documenti che la Commissione ha aperto alla consultazione a partire dal 2000¹².

Un elemento di grossa innovazione in queste prospettive finanziarie dovrebbe essere spianare la strada verso una programmazione pluriennale legata, in termini di durata, al Parlamento europeo e alla Commissione e quindi per cinque anni. Le misure di

¹¹ Per un’analisi più dettagliata si veda l’Allegato A della Comunicazione (Principi di *governance* amministrativa: meno gestione diretta, un migliore controllo dell’attuazione e una maggiore efficacia dei costi).

¹² Anche nell’ambito delle reazioni esterne la Commissione annuncia una semplificazione sostanziale con il passaggio dai cento strumenti attuali a soli sei.

sostegno intraprese per la riforma della PAC impediscono, tuttavia, di passare direttamente ai cinque anni con il prossimo esercizio. La *ratio* di questa modifica è da interpretare nella direzione di un maggiore rafforzamento della legittimità politica dell'azione esecutiva della Commissione da parte del Parlamento europeo¹³.

Altra novità importante, nell'ottica di legare la spesa agli obiettivi politici, è quella della riduzione delle voci di spesa in numero eguale agli obiettivi stessi.

Un ultimo elemento innovativo anche se ancora *in nuce* riguarda le risorse proprie. Come è noto l'Unione finanzia le sue attività attraverso il sistema c.d. delle risorse proprie. Per superare le critiche di insufficiente trasparenza per i cittadini dell'UE nonché la limitata autonomia finanziaria e la complessità e opacità di tale sistema, la Commissione propone che vengano rafforzate le risorse di origine fiscale. Potrebbero ad esempio essere messe sotto verifica alcune opzioni, quali una tassa sulle entrate delle società, o un'effettiva risorsa IVA, o infine l'istituzione di una tassa energetica. La nuova risorsa propria andrebbe a sostituire parzialmente la risorsa complementare dei contributi provenienti dall'RNL.

La Strategia politica per il 2005

Pochi giorni dopo l'adozione della Comunicazione sulle prospettive finanziarie, la Commissione ha pubblicato anche la strategia politica annuale (SPA) per il 2005. Come anticipato in precedenza nel normale esercizio di programmazione, la strategia politica rappresenta il primo documento in ordine cronologico. In questo caso, vista la particolarità dell'anno 2004 e del successivo 2005, la Commissione ha importato il lavoro prendendo in considerazione le indicazioni contenute nella comunicazione sulle prospettive finanziarie.

¹³ Il "Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa" all'art. 54 aveva proposto l'inserimento delle prospettive finanziarie nella futura costituzione, denominandole "quadro finanziario pluriennale". Esso dovrebbe essere approvato da una legge europea del Consiglio con durata di cinque anni.

Infatti, tra gli obiettivi della SAP vi è proprio: “*garantire la coerenza con le priorità descritte per le prospettive finanziarie post 2006. Infatti, gli aspetti politici del progetto che raccoglie le nuove prospettive finanziarie verranno attuati fin dal prossimo anno*”. Essendo il documento orientato al 2005, maggiore attenzione è rivolta alle specificità di quell’anno. Secondo la Commissione – le nuove proposte legislative per i fondi strutturali, il riesame della strategia di sviluppo sostenibile, il bilancio intermedio della strategia di Lisbona, la definizione di una nuova agenda sociale per il periodo post-2006 e infine, il consolidamento dello spazio europeo di sicurezza, libertà e giustizia – rappresentano eventi non trascurabili da una strategia politica completa.

In linea con le indicazioni sulle prospettive finanziarie la SAP propone tre obiettivi: dare nuovo slancio alla crescita economica, grazie a una maggior competitività e coesione; rafforzare il concetto della cittadinanza europea con un focus specifico sulla sicurezza; infine, nell’affermazione della UE come partner globale si presterà particolare attenzione alla dimensione di vicinato.

La Terza Relazione sulla coesione economica e sociale

Tra i tre documenti oggetto di questa analisi preliminare quello che ha suscitato il maggiore interesse tra gli addetti ai lavori, ma soprattutto tra i decisori politico-istituzionali è stata la terza relazione sulla Coesione economica e sociale.

Il documento, quest’anno ha avuto una grande attenzione per alcune ragioni. In primo luogo, perché per la prima volta era presentato con già in atto l’erogazione di risorse dai fondi strutturali per i nuovi dieci paesi. Secondariamente, perché avendo la UE già definito le allocazioni 2004-2006 a valere sui fondi strutturali per i dieci nuovi paesi, all’interno del pacchetto di Agenda 2000, la terza relazione doveva indicare la via per la nuova architettura della Politica di coesione.

Il punto di partenza per delinearne i tratti è nuovamente la Comunicazione sulle nuove prospettive finanziarie. In quella, infatti, si dedica un’intera sezione alla coesione economica e sociale tratteggiando già le linee di sviluppo della nuova politica di coe-

sione. Sempre nella stessa Comunicazione è sottolineato il valore aggiunto che la politica di coesione ha rappresentato, sia in termini di concentrazione delle risorse sull'investimento, sia di rispetto delle regole del mercato unico, sia di accento posto sulla creazione di posti di lavoro nelle nuove attività, così come di contributo al partenariato e alla buona *governance*. Nonché, infine, sull'effetto leva che la politica di coesione ha innestato. Si pensi che ogni euro di spesa proveniente dal bilancio dell'Unione per la politica di coesione stimola in media € 0,9 nelle regioni meno sviluppate ("Obiettivo 1") e € 3 nelle altre regioni ("Obiettivo 2").

Ma il contributo della politica di coesione si è dispiegato anche nel sostegno ad altre politiche settoriali, come quella ambientale o i trasporti e l'energia.

Il documento si articola in quattro parti. Nella prima vengono analizzate le tendenze e la situazione relative a coesione, competitività, occupazione e crescita. Il risultato più significativo è che malgrado il permanere di differenze, le disparità di reddito e occupazione, in particolar modo a partire dalla metà degli anni Novanta si sono ridotte considerevolmente.

Nella seconda parte, si confronta la spesa pubblica degli stati con l'intervento della politica di coesione. Tenuto conto delle enormi differenze quantitative, ne consegue, tuttavia, che la politica di coesione svolge un ruolo essenziale in quanto si concentra sugli investimenti e sulle regioni meno sviluppate.

La terza parte analizza il rapporto tra le politiche comunitarie e la politica di coesione. Il risultato è che le varie politiche comunitarie – ambiente, mercato interno, etc. – hanno il potenziale per aumentare l'efficacia della politica di coesione. Si pensi ad esempio al peso crescente dato allo sviluppo rurale.

L'ultima parte analizza l'impatto e il valore aggiunto delle politiche strutturali. Il dato più significativo è il contributo che i programmi europei hanno dato alla convergenza regionale e alla occupazione. In Spagna essi a titolo di esempio hanno aumentato di circa il 3% il capitale sociale.

La parte più interessante per operatori e decisori politici è quella relativa alle conclusioni e alle proposte. In questa, infatti, la Commissione ha indicato quali dovrebbero essere le linee di sviluppo, che, attraverso le decisioni del Consiglio e del Par-

lamento europeo daranno origine nel 2005 alle nuove misure legislative riguardanti i fondi strutturali.

La nuova architettura della politica di coesione dovrebbe essere articolata su tre priorità principali. La prima è quella della convergenza, finalizzata a sostenere l'aumento della creazione dei posti di lavoro negli stati membri e nelle regioni meno sviluppate. I criteri per la definizione delle aree ammissibili sono gli stessi applicabili per le aree attualmente considerate zone obiettivo 1¹⁴. Per compensare l'effetto di abbassamento della media del PIL comunitario, prodotto dall'ingresso di dieci paesi con PIL più bassi rispetto agli attuali 15, che comporterebbe la non eleggibilità di alcune zone per un mero "effetto statistico", viene proposto un sostegno transitorio. L'obiettivo della convergenza, sulla base dei dati attuali riguarderà, per quel che concerne l'Italia, tutte le attuali regioni attualmente classificate come obiettivo 1, a esclusione della Sardegna che non sarebbe ammissibile per un aumento reale del PIL. Mentre la Basilicata usufruirebbe del sostegno transitorio dovuto all'effetto statistico.

Le azioni ammissibili saranno indirizzate alla modernizzazione della struttura economica, delle infrastrutture di base, alla protezione dell'ambiente, al miglioramento della capacità amministrativa. Anche il principio del fondo di coesione verrà mantenuto¹⁵.

La seconda priorità proposta dalla Commissione è quella della competitività regionale e dell'occupazione. L'obiettivo di questa seconda priorità sarebbe da una parte, attraverso programmi regionali, aiutare le autorità locali ad anticipare e promuovere i mutamenti nelle aree industriali e urbane; dall'altro attraverso programmi nazionali, che tengano in considerazione le politiche indicate dalla Strategia Europea per l'Occupazione, aiutare la popolazione ad anticipare e ad adattarsi ai cambiamenti economici.

¹⁴ PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria, misurata a livello NUTS II in standard di potere d'acquisto. Il calcolo avverrebbe sulla base dei dati degli ultimi tre anni disponibili al momento in cui viene presa la decisione.

¹⁵ Sono eleggibili quegli Stati il cui PNL è inferiore al 90% della media comunitaria.

L'ultima priorità, cooperazione territoriale ed europea, prende le mosse dall'attuale iniziativa comunitaria INTERREG e su questo modello dovrebbe strutturarsi. La finalità è quella di promuovere uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio. In linea di massima, la cooperazione transfrontaliera riguarderebbe tutte le regioni lungo i confini esterni e interni, sia terrestri che marittimi.

Dal punto di vista quantitativo la prima priorità dovrebbe assorbire il 75% del budget assegnato alla politica di coesione, la seconda il 20%, mentre il 5% sarebbe destinato alla terza priorità.

Da un punto di vista gestionale si propongono notevoli innovazioni, mantenendo i principi fondamentali. Queste innovazioni possono essere raggruppate in quattro grandi categorie. La prima riguarda una strategia europea per la politica di coesione, adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio e oggetto di un dibattito annuale in seno al Consiglio. La seconda riguarda la semplificazione degli strumenti operativi, con programmi operativi, comprendenti solo assi prioritari. In sostanza si tratterebbe di eliminare il complemento di programmazione.

La terza categoria riguarda la semplificazione dei fondi che passerebbero dagli attuali 6 a 3 (FESR, FSE, Fondo di Coesione).

Infine, la quarta categoria sarebbe un maggiore accento sulla riserva comunitaria di qualità e performance con il mantenimento della regola $n+2$.

Conclusioni

Il quadro qui delineato evidenzia la difficoltà di adottare decisioni di profilo prettamente tecnico, ma con un importantissimo rilievo politico. Questa considerazione è emersa con maggiore forza durante il Terzo Forum europeo sulla coesione¹⁶.

Le posizioni degli Stati membri sono state abbastanza chiare: da una parte, coloro che ritengono che il tetto massimo del budget della UE non debba superare la quota dell'1% del PNL comunitario; dall'altra, coloro che ritengono questa soglia in-

¹⁶ Bruxelles, 10-11 maggio 2004.

soddisfacente e condividono le indicazioni della Commissione europea di fissare la soglia all'1,24% del PNL comunitario. La posizione italiana, a riguardo, è stata tra le più lineari e chiare sin dall'inizio. Come ha affermato il vice ministro Micciché¹⁷ nel suo intervento al Forum, la proposta della Commissione è fortemente appoggiata, ma in caso di stanziamenti inferiori, tutte le politiche verranno coinvolte e non solo la coesione. Inoltre, l'Italia desidera come altri paesi maggiore chiarezza sull'attribuzione delle risorse per i nuovi obiettivi 1 e 2.

Risulta assai difficile, al momento, immaginare sia un calendario delle prossime tappe di questi processi sia una descrizione di quello che sarà l'accordo finale. Al momento pare abbastanza certo che la Commissione sembra intenzionata a tradurre in cinque regolamenti gli orientamenti relativi alla riforma: un regolamento generale dei Fondi, tre regolamenti su FESR, FSE e Fondo di Coesione, nonché un regolamento relativo allo strumento giuridico di cooperazione. Tale attività dovrebbe concretizzarsi già il prossimo luglio. È assai probabile, quindi, che il nuovo Parlamento europeo si occuperà immediatamente di questi temi sin dalla sessione di settembre.

¹⁷ www.europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/forcom2004_it.htm.

