

## ***Introduzione***

Jean Rey (1968): “La politica regionale deve essere per la Comunità ciò che il cuore è per l’organismo umano... e deve tendere ad infondere nuova vita nelle regioni in cui questa è stata negata”.

L’Unione europea è una delle potenze più ricche e sviluppate del mondo, ma è contraddistinta da gravi disparità economiche e sociali interne.

Gravi differenze emergono non solo tra Paese membro e Paese membro, ma anche, e soprattutto, tra le varie Regioni che la compongono.

Sin da subito è stata evidente la necessità di solidarietà finanziaria tra di esse, ma non è possibile dire altrettanto rispetto agli strumenti da utilizzare.

La trattazione inizierà con l’esposizione dei passaggi chiave rispetto la nascita e lo sviluppo sia dell’Unione a struttura regionale, sia della politica di coesione.

Si procederà, poi, ad un’analisi più tecnica e approfondita delle componenti del bilancio europeo, sia delle entrate, ma soprattutto delle uscite.

Oggetti dello studio, infatti, sono i Fondi europei strutturali, di cui si dirà in seguito, e in particolare del Fondo europeo di sviluppo regionale.

In merito ad essi, si passerà, successivamente, ad una esposizione sia della gestione così com’è configurata nella teoria, sia rispetto ai risvolti pratici.

Sarà illustrato, poi, un *excursus* riguardo al diritto penale europeo e alle problematiche riguardanti le frodi ai Fondi strutturali.

L’ultimo capitolo sarà incentrato, invece, sulla trattazione di un caso pratico in merito allo stanziamento del FERS in Abruzzo (Rosello CH).

Il cuore della tesi consisterà nel predisporre un quadro completo in merito alla disciplina dei Fondi strutturali e dimostrare come, da una parte, essi siano

indispensabili, e come, dall'altra, la gestione non sia la più adeguata, soprattutto in relazione alle Regioni più povere. Esse, infatti, sono sia quelle a cui sono maggiormente dedicate i fondi, sia quelle, però, dove si rileva il più alto numero di frodi e cattiva amministrazione.

Vi è, così, una sorta di “circolo vizioso”.

# 1. L'EUROPA DELLE REGIONI.

## 1.1 Origini ed evoluzioni della politica regionale e di coesione in Europa.

L'Unione Europea si presenta come un'organizzazione internazionale *sui generis* a struttura regionale. L'importanza, però, delle Regioni non è stata sin da subito riconosciuta.

E' possibile individuare tre fasi fondamentali tramite cui è stata sviluppata la strategia europea riguardo alla lotta delle disparità socio-economiche nelle varie regioni<sup>1</sup>:

- Politica regionale: avente come obiettivo quello il riequilibrio tra le varie regioni (nasce, all'inizio degli anni settanta, con l'istituzione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale)
- Politica strutturale: caratterizzata dalla riforma dei Fondi Strutturali dell'88.
- Politica di coesione economica sociale: mirante al conseguimento di una maggiore uguaglianza e giustizia all'interno della società europea. Ha come base fondante la diminuzione delle disparità tra gli Stati membri, in modo da raggiungere una crescita parallela e garantire un più elevato benessere in tutte le aree geografiche.

Si andò, infatti, incontro, con la Comunità Europea *in primis*, a diverse problematiche: da una parte, quindi, vi erano, e vi sono tutt'ora, differenti forme di Stato; dall'altra, i Trattati istitutivi della CEE<sup>2</sup>, prima, e dell'UE<sup>3</sup> poi, sono stati tacciati di "cecità"<sup>4</sup> nei confronti del livello regionale.

Quanto al primo aspetto, all'interno dell'allora Comunità Europea, e dell'Unione Europea stessa, convivono diverse forme di Stato: vi sono Stati

---

<sup>1</sup> Storia ed evoluzione dei fondi strutturali, risorsa online, [www.eurosportelloveneto.it](http://www.eurosportelloveneto.it) (Bruzzo, 2000)

<sup>2</sup> Comunità Economica Europea.

<sup>3</sup> Unione Europea

<sup>4</sup> H.P. IPSEN (1966), costituzionalista tedesco.

federali (come Germania, Austria e Belgio), Stati regionali (come Spagna e Italia), Stati con regioni autonome dotate di competenza legislativa solo in alcune parti del territorio (come Regno Unito, Portogallo e Finlandia) e Stati unitari dotati di un sistema amministrativo con più o meno incidenza<sup>5</sup>. Queste considerazioni erano rilevabili anche all'epoca e, quindi, si rende agevole rilevare come una problematica seria sia stata, ed è tutt'ora, data dalla debolezza delle regioni come enti; non si è riuscito ad avere nel tempo neppure una definizione generale soddisfacente<sup>6</sup>.

Quanto al secondo, con l'espressione "cecità regionale" ( o federale, *regional blindness*, *Landesblindheit*, coniato da Hans Peter Ipsen<sup>7</sup>) si riferiva<sup>8</sup> al fatto che i Trattati costitutivi avevano un approccio di sostanziale indifferenza verso la struttura territoriale degli Stati membri. I rapporti giuridici, infatti, riguardavano principalmente e essenzialmente la Comunità e gli Stati membri, i quali erano intesi come gli unici destinatari del diritto comunitario<sup>9</sup>; la CEE, quindi, tendenzialmente "vedeva" solo gli Stati membri e non le articolazioni sub-statali all'interno di essi<sup>10</sup>.

Solo negli anni settanta/ottanta si è avuta una graduale presa in considerazione delle regioni<sup>11</sup>, tramite lo sviluppo della politica regionale, il

---

<sup>5</sup> Simonato Alessandro, *Multilevel Governance, profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*. 2016 editore CLEUP

<sup>6</sup> L'Assemblea delle Regioni europee definisce la Regione come "l'unità territoriale nel livello immediatamente inferiore allo Stato, dotata di una rappresentanza politica".

<sup>7</sup> La Germania, infatti, è stata una delle nazioni più colpite a livello di perdite di prerogative regionali e di perdita di tutela giurisdizionale; ed è anche vero, però, che all'epoca della fondazione (l'Europa dei sei: I, D, F, Benelux), solo la Germania aveva una struttura di stampo federale (l'Italia vi tendeva solo, dato che l'istituzionalizzazione delle Regioni si è avuta nel '70).

<sup>8</sup> Fase comunitaria attualmente superata.

<sup>9</sup> Secondo un'integrazione di tipo funzionale (H.P. IPSEN).

<sup>10</sup> Bisogna anche notare, però, che l'impostazione originaria della CEE era di stampo internazionale, di conseguenza veniva in rilievo lo Stato come persona giuridica unitariamente intesa.

<sup>11</sup> In realtà, vi erano già implicitamente nei Trattati tratti diversi dalle altre organizzazioni internazionali che hanno permesso alla Corte di Giustizia nel 1963 di esprimersi nella sentenza *Van Gend En Loos* come segue: «*La Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati*

cui momento cardine si ha con l'istituzionalizzazione delle regioni nell'Unione Europea, avutasi con il Trattato di Maastricht (1992).

Per quanto riguarda la politica di coesione, invece, nel Trattato di Roma del 1957 non vi era ancora alcuna menzione né della politica di coesione, né di un'ipotetica politica volta al pareggiamento degli squilibri territoriali dei vari Stati membri. Anche se, sebbene non fosse già stata delineata una vera e propria politica di coesione territoriale, la problematica della disparità socio-economica dei vari territori non era del tutto sconosciuta ai c.d. padri fondatori della CE. Nel Preambolo del Trattato di Roma<sup>12</sup>, infatti, con l'enunciazione dei compiti della Comunità, si era già previsto quello di promuovere uno sviluppo armonioso delle attività economiche e più strette relazioni tra gli Stati membri. Il Trattato, quindi, riconosceva la necessità di un'azione volta a realizzare una coesione economica e sociale territoriale, ma, pur non essendo essa sconosciuta, non era stato previsto alcuno strumento specifico per la realizzazione di tale obiettivo<sup>13</sup>, lasciando sostanzialmente agli Stati il compito di fronteggiare tali difficoltà.

La giustificazione di tale comportamento può essere inferita nel senso che, da una parte, i Paesi membri dell'Europa dei sei (Italia, Germania, Francia e Benelux<sup>14</sup>), probabilmente, erano tendenzialmente ottimisti riguardo gli effetti parificanti scaturenti dall'istituzione del mercato comune, dall'altra, vi era una sostanziale omogeneità economica tra i detti Paesi.

---

*hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini».*

<sup>12</sup> Trattato CE artt. 2 e. 158 “ *Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali*”. Fonte: Simone.it <https://www.simone.it/cgi-local/Codici/newart.cgi?158,12,306,12>.

<sup>13</sup> Se non quelli previsti per altri fini: es. Il Fondo Sociale Europeo (FSE) e la Banca europea degli investimenti (BEI).

<sup>14</sup> Benelux: Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo.

Con un occhio più attento, infatti, si può notare che il processo di sviluppo della politica regionale si è realizzato all'unisono con quello d'integrazione e ampliamento territoriale della Comunità Europea<sup>15</sup> (e quindi dell'Unione).

| <b>Ampliamento/Trattato</b>  | <b>Politica Regionale</b>   |
|--|---|
| Inizio anni 70: ingresso Regno Unito, Danimarca e Irlanda                  | 1975: Creazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)                  |
| 1981: ingresso di Grecia   | 1985/86: i Programmi Integrati Mediterranei (PIM)                               |
| 1986: ingresso Spagna e Portogallo   | 1988: Prima riforma organica dei Fondi Strutturali                              |
| 1987: Atto Unico Europeo e avvio dei negoziati per il Mercato Unico        | 1993: Seconda riforma dei Fondi Strutturali; introduzione del Fondo di Coesione |
| 1992: Trattato di Maastricht; avvio dei negoziati per l'UEM                | 1999: Terza riforma dei Fondi Strutturali                                       |
| 1997/98: inizio preparazione all'allargamento a est                        | 2006: Quarta riforma dei Fondi Strutturali (periodo 2007-13)                    |
| 2004/2007: allargamento <sup>16</sup> + Trattato di Lisbona (2007 – 2009). | 2013: Quinta riforma fondi europei strutturali (periodo 2014-2020)              |
| 2013: Allargamento (Croazia) + Nuove candidature.                          |   |

**Tabella 1: Paragone tra le fasi di integrazione territoriale e la politica di coesione<sup>17</sup>.**

Tornando al punto, il primo concreto riconoscimento della presenza di problemi regionali superabili solo tramite un'azione di coordinamento delle politiche regionali nazionali si ebbe solo durante la Conferenza svolta a

<sup>15</sup> Fonte: Commissione Europea, materiali online [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/slides/2010/2010\\_regional\\_history\\_it.ppt](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/slides/2010/2010_regional_history_it.ppt)

<sup>16</sup> (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria, Bulgaria, Romania)

<sup>17</sup> Elaborazione propria.

Parigi nel 1972, in vista dell'adesione alla Comunità di Danimarca, Irlanda e Regno Unito.

In tale occasione, i capi di Stato e di Governo decisero di impegnarsi nel coordinamento delle rispettive politiche regionali, mentre la Comunità e la Commissione Europea si impegnarono, rispettivamente, nella creazione di un Fondo per lo sviluppo regionale, la prima, e nella predisposizione di un rapporto sulla politica regionale<sup>18</sup>, la seconda. Così, con l'emanazione del Regolamento n. 724/75, fu istituito il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FERS)<sup>19</sup>. Detto momento sancì l'inizio di una politica comunitaria di sviluppo regionale.

La prima programmazione coprì il triennio 1975/1977 e le risorse finanziarie messe a disposizione costituirono solo il 4% del bilancio comunitario<sup>20</sup>. La gestione, però, fu inizialmente assegnata solo agli Stati membri, i quali poterono stabilire liberamente i criteri per la definizione delle zone agevolabili e ebbero a disposizione delle quote prefissate su cui fu precluso alla Commissione ogni sindacato su esse<sup>21</sup>.

Gli anni successivi si caratterizzarono per l'adozione di misure volte al miglioramento del FERS, come ad esempio una migliore definizione dei criteri di finanziamento, e di altre volte all'ottimizzazione del processo di ampliamento comunitario<sup>22</sup>, ma la struttura base rimase tendenzialmente la

---

<sup>18</sup> L'intervento della Commissione Europea consisteva, però, in una politica aggiuntiva a quella degli Stati membri, non sostitutiva.

<sup>19</sup> Sebbene anche prima di quel momento (nascita della politica regionale) fosse già possibile richiedere altri strumenti di intervento regionale già istituiti dal Trattato di Roma (v.s.), il FERS era senza alcun dubbio il più importante strumento di intervento, poiché aveva come fine quello di correggere i principali squilibri regionali all'interno della Comunità.

<sup>20</sup> Da ripartire tra i 9 SM. Fonte: Storia ed evoluzione dei fondi strutturali, risorsa online, [www.eurosportelloveneto.it](http://www.eurosportelloveneto.it)

<sup>21</sup> Bisogna attendere il 1979, con il Regolamento n.214/79, per avere un primo riconoscimento di un controllo sulle politiche nazionali adottate dagli SM da parte della Commissione (tramite una sezione "fuori quota" del 5% a disposizione della Commissione sulla base delle proprie valutazioni).

<sup>22</sup> Regolamento CEE 2088/85 – Programmi Integrati Mediterranei (entrata di Spagna e Portogallo).

stessa.

Il passaggio da una politica di livellamento degli squilibri regionali ad una volta al raggiungimento di una politica di coesione economica e sociale fu graduale.

Un episodio cardine fu l'approvazione dell'Atto Unico Europeo<sup>23</sup> (1986), il quale fu di fondamentale importanza per il processo d'integrazione europea. L'Atto Unico, inoltre, pose le basi per una prima riforma dei Fondi Strutturali (1988), segnando la nascita della politica strutturale<sup>24</sup>. In esso, le disparità delle regioni furono riconosciute come dei veri e propri freni per il raggiungimento del mercato unico europeo e quindi per l'integrazione europea stessa<sup>25</sup>. Fu ritenuta necessaria, quindi, un'intensificazione degli strumenti finanziari messi a disposizione degli Stati per la politica di coesione. Su proposta di Jacques Delors, l'allora Presidente della Commissione, fu adottato un piano che consentì di raddoppiare le risorse finanziarie per i Fondi Strutturali nel periodo tra il 1987 e il 1992. Da ciò, ebbe inizio la prima riforma dei Fondi Strutturali<sup>26</sup> (1988). Detta riforma fu

---

<sup>23</sup> L'Atto Unico Europeo (d'ora in poi Atto Unico) ha come obiettivo primario quello della realizzazione di un mercato unico. Accanto ad esso, esso statuisce l'impegno della Comunità al conseguimento di una coesione economica tramite il coordinamento delle politiche economiche nazionali e politiche comuni specificatamente destinate. Indica, inoltre, gli strumenti di intervento diretto della Comunità nei cd. Fondi strutturali.

<sup>24</sup> Avutasi, in realtà, con l'Atto Unico Europeo stesso. Essa ha lo scopo di colmare gli squilibri esistenti in materia di sviluppo e livello di vita. I Fondi Strutturali sono gli strumenti della politica strutturale attraverso cui si mira a raggiungere la coesione economica e sociale.

<sup>25</sup> L'integrazione europea (o l'integrazione in generale) viene spiegata alla luce dello *spillover effect* (o effetti di ricaduta in italiano), secondo cui, secondo la teoria neofunzionalista, l'integrazione è un processo che si perpetua da solo.

Lo *spillover* è il maggiore fattore di esso e si riferisce al modo in cui la creazione e l'approfondimento dell'integrazione in un dato settore economico genera delle pressioni per un'integrazione economica europea in un altro settore connesso al primo, esigendo un maggior controllo autoritativo al livello europeo. In particolare, si tiene conto del "*Functional spillover*", il quale è una tipologia tecnica in natura e si basa sulla considerazione che possono essere raggiunti massimi benefici dall'integrazione solo se vengono mossi passi in avanti anche in campi vicini e connessi.

Traduzione propria da H.Lielvent and S. Princen, *The Politics of The European Union*, 2nd Edition, Cambridge p.30.

<sup>26</sup> In base a cui furono emanati cinque nuovi Regolamenti:

- 1) il Regolamento quadro n. 2052, enunciante le missioni dei fondi e i principi base del loro funzionamento;

enunciativa anche di quattro nuovi principi regolatori della materia, i quali verranno esposti sinteticamente:

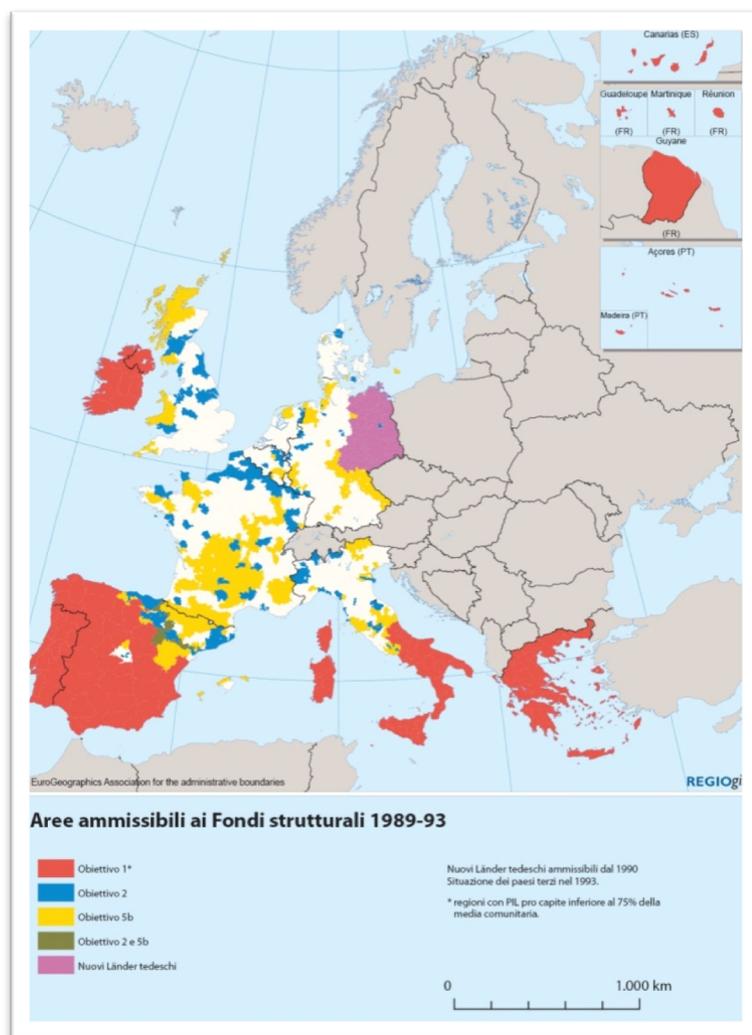
1. Il principio della concentrazione: distinzione in obiettivi prioritari e la ripartizione dei fondi tra gli obiettivi (più grave si presenta il problema, maggiori aiuti europei devono essere messi a disposizione).
2. Il principio della partnership (o partenariato): comportante la necessità di uno stretto coordinamento e cooperazione tra la Commissione, i Paesi membri e le autorità competenti a livello nazionale, regionale, locale, in modo da garantire un'azione più incisiva.
3. Il principio dell'addizionalità: l'intervento comunitario è inteso come complementare e non sostitutivo a quello nazionale; le risorse comunitarie devono considerarsi come aggiuntive rispetto a quelle nazionali destinate ai medesimi obiettivi.
4. Il principio della programmazione: consistente nell'elaborazione di programmi pluriennali e non in progetti.

La riforma trovò applicazione nella programmazione 1988- 1993 e, sulla base del principio della concentrazione, vennero fissati cinque obiettivi primari da perseguire<sup>27</sup>.

Nella Tabella n.2 è mostrata una cartina dell'allora Comunità; i fondi destinati sono divisi per obiettivi. Come possiamo agevolmente vedere,

- 
- 2) il regolamento 4253 di coordinamento,
  - 3) un regolamento di applicazione per ognuno dei tre fondi: 4254/88/CEE (FESR), 4255/88/CEE (FSE), 4256/88/CEE (FEAOG - Sezione Orientamento).

<sup>27</sup> Ob.1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo (finanziato da FESR, FSE, FEAOG); Ob.2: riconvertire le regioni e le zone in declino industriale (finanziato da FESR, FSE); Ob.3: combattere la disoccupazione professionale dei giovani (finanziato dal FSE); Ob.4: facilitare l'inserimento professionale dei giovani (finanziato dal FSE); Ob.5a: promuovere un più veloce adattamento delle strutture agricole (finanziato da FSE, FEAOG-Orientamento) Ob.5b: favorire lo sviluppo delle zone rurali a basso livello di sviluppo socioeconomico (finanziato da FSE, FEAOG-Orientamento) Fonte: Storia ed evoluzione dei fondi strutturali. Risorsa online Regione Veneto (v.s.)



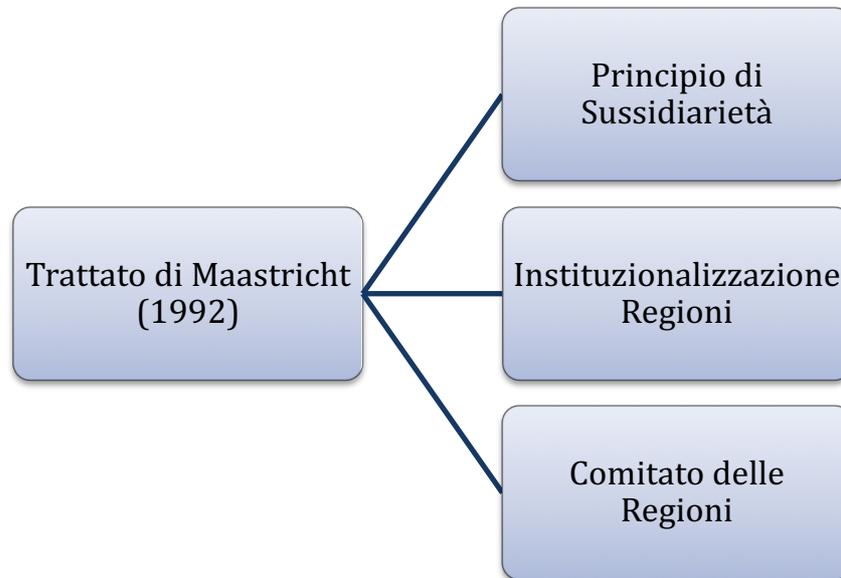
**Tabella 2: Aree ammissibili ai Fondi strutturali 1989-93<sup>28</sup>.**

l'Obiettivo 1 (ossia, la promozione dello sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo) è la priorità a cui sono stati destinati più fondi.

Come già anticipato in precedenza, la svolta chiave si è avuta, però, con il Trattato di Maastricht (1992), la cui entrata in vigore ha comportato il definitivo superamento della cecità regionale, dato che ha sancito sia l'istituzionalizzazione delle Regioni, riconoscendone la loro importanza. Ha,

<sup>28</sup> Fonte: Commissione Europea, Politiche Regionali, risorsa online.

inoltre, creato il *Comitato delle Regioni*<sup>29</sup> (d'ora in poi CoR) e ha enunciato il *Principio di sussidiarietà*<sup>30</sup>.



**Tabella 3: Novità principali in tema di politica regionale (TUE)<sup>31</sup>**

<sup>29</sup> L'istituzione di detto consiglio consultivo comportò il dover riconoscere che un nuovo livello, quello regionale, reclamava la propria partecipazione nel EU *policy-making process*. Si tratta di un organo consultivo, il quale è chiamato ad esprimere pareri sulle proposte europee relative a diversi ambiti contenuti nel Trattati.

<sup>30</sup> Art. 5 TUE (ex. Art 5 TCE): "In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione".

Esso mira a stabilire il livello di intervento nei settori in cui vi sia una competenza condivisa tra Unione Europea e Stati membri (scala nazionale o locale). L'UE può intervenire solo se può agire in maniera più efficace rispetto ai Paesi UE.

Fonte: EUR-Lex <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:12012M005>  
Con Lisbona, verrà aggiunto, accanto al criterio di sussidiarietà, anche un "criterio di prossimità", in base a cui gli obiettivi dell'Unione devono essere conseguiti partendo dal livello locale, più vicino al cittadino, per poi risalire gradualmente a quelli più lontani.

<sup>31</sup> Tabella di elaborazione propria.

In tale clima, viene inaugurato il concetto di *multilevel governance*<sup>32</sup> (o governance multilivello), dato che gli enti regionali furono riconosciuti in modo ufficiale come attori entrando a far parte del processo di integrazione europea. I governi nazionali, secondo la teoria della *governance* multilivello, non furono più i soli attori dominanti nell'*EU policy-making*, ma piuttosto dovettero agire insieme con il livello *sub*-nazionale e sovranazionale<sup>33</sup>. Si parla, a questo proposito, secondo gli scolari della MLG, di “arene interconnesse” (“*interconnected arenas*<sup>34</sup>”), dal momento che i vari livelli di amministrazione e governo dipendono dagli altri.

Il piuttosto recente “Libro bianco sulla *governance* multilivello (2009)” definisce questo modello come “*un’azione coordinata dall’UE, dagli Stati membri e dalle autorità regionali e locali, fondata sulla partnership e con lo scopo di redigere ed implementare le politiche dell’UE*”<sup>35</sup>.

Certo è che, sia grazie a questa mutata visione basata sul concetto appena esposto (*governance* multilivello), sia grazie all’istituzione di un organo così peculiare quale il CoR, le Regioni conquistarono il rango costituzionale, venendo menzionate, per la prima volta con il Trattato di Maastricht, nel diritto comunitario primario<sup>36</sup>

Per quanto riguarda i Fondi strutturali, con l’entrata in vigore del Trattato, venne inserita anche la coesione tra gli obiettivi posti da esso e venne creato, inoltre, Fondo di coesione a sostegno dei progetti per l’ambiente e i trasporti negli Stati membri più poveri.

---

<sup>32</sup> Per *governance* si intende il modo di amministrare caratterizzato da forme collaborative e connesse di *policy-making*. Traduzione propria da H.Lielvent and S. Princen p.39 (vedi nota 25).

<sup>33</sup> La *multilevel governance* si ispira alla teoria neofunzionalista, la quale si oppone a quella intergovernativa

<sup>34</sup> H.Lielvent and S. Princen, *The Politics of the EU*, p. 40.

<sup>35</sup> Comitato delle Regioni, *LIBRO BIANCO DEL COMITATO DELLE REGIONI SULLA GOVERNANCE MULTILIVELLO 2009*, risorsa online.

<sup>36</sup> Fino a quel momento erano semplicemente considerate aree geografiche d’intervento, non degli attori istituzionali.

In questo contesto, com'è in realtà facile intendere, si ebbe un'altra riforma<sup>37</sup> della normativa dei Fondi Strutturali<sup>38</sup>. Ciò comportò un rafforzamento dei quattro principi<sup>39</sup> ed un aumento del bilancio dei Fondi strutturali di circa un terzo del bilancio comunitario (circa 200 miliardi<sup>40</sup> di ECU<sup>41</sup> annui), mentre al FESR furono destinati circa 80,5 miliardi di Ecu<sup>42</sup>. Nella nuova programmazione 1994 – 1999 vennero aggiunti degli obiettivi, anche alla luce dell'adesione di altri Paesi quali Austria, Finlandia e Svezia<sup>43</sup> (Ob.6).

---

<sup>37</sup> Necessaria anche perché si era giunti al termine del programma precedente.

<sup>38</sup> Venne modificata con il Regolamento n. 2081.

<sup>39</sup> Bisogna tener presente della mutata importanza attribuita alle Regioni, soprattutto alla luce del principio di partnership e quello di concentrazione.

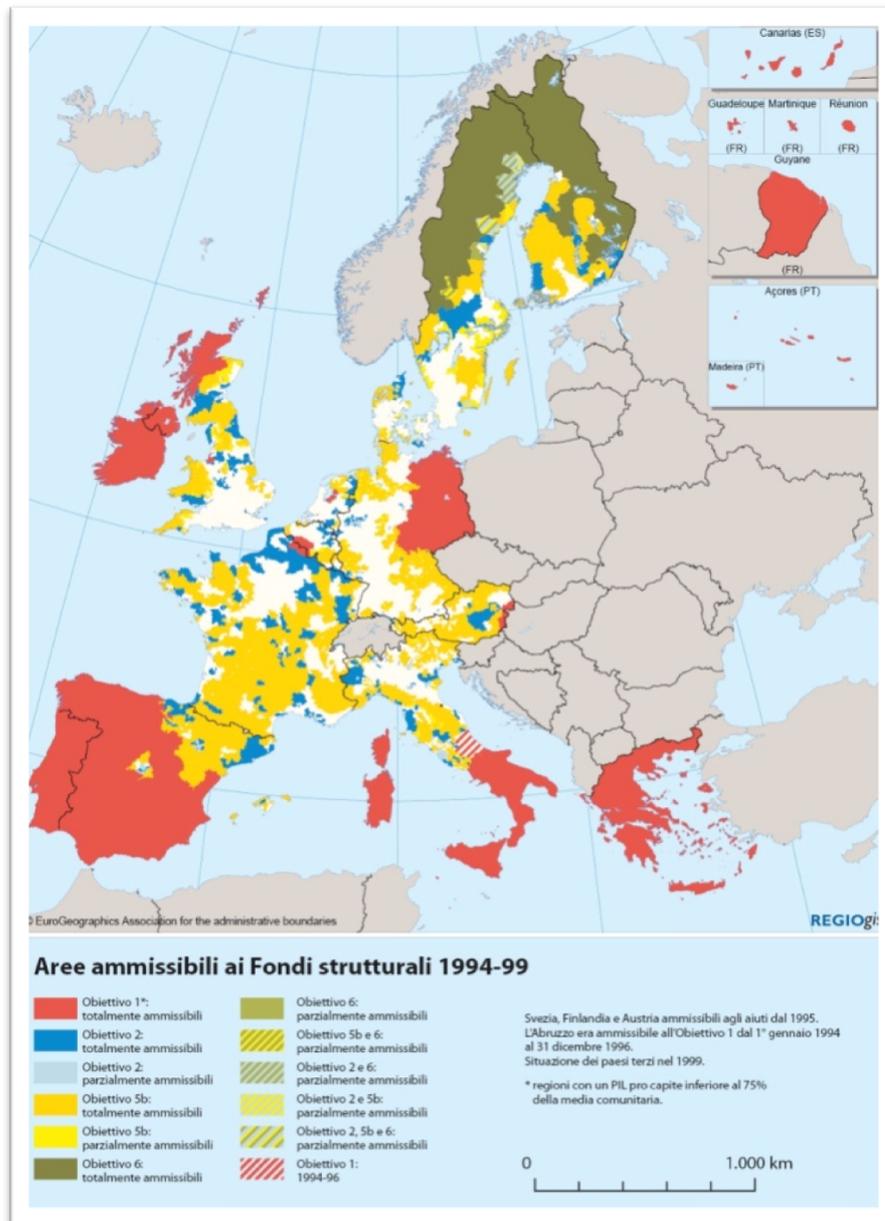
<sup>40</sup> Con il Consiglio Europeo di Edimburgo (1992) Fonte: Cronistoria Fondi Strutturali <http://www.fondistrutturali.co/?p=52>

<sup>41</sup> *European Currency Unit*, o unità di conto europea, è stata una moneta scritturale introdotta dal Consiglio Europeo. Essa fu sostituita con l'Euro.

<sup>42</sup> I Paesi beneficianti principali o di tale Fondo furono Spagna (24,1%), Italia (15,2%), Grecia e Portogallo (entrambi con il 12,4%), ai cui si aggiunse la Germania (12,2%) dopo l'unificazione del 1989. Fonte: Eurosportello Veneto, risorsa online.

<sup>43</sup> Obiettivi Programmazione comunitaria 1994 -1999:

- Ob. 1: Sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo, comprese le aree rurali. Esso interessava il 26% della popolazione comunitaria e ad esso erano destinati oltre 2/3 dei finanziamenti;
- Ob. 2: Riconversione delle regioni (o di parte di esse) gravemente colpite dal declino industriale. Esso interessava il 16,4% della popolazione comunitaria e ad esso era destinato l'11% dei mezzi finanziari complessivi;
- Ob. 3: Lotta alla disoccupazione di lunga durata; inserimento professionale dei giovani; integrazione delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro (questo obiettivo ingloba i precedenti ob. 3 e 4). Ad esso era destinato il 9,4% delle risorse totali: i giovani disoccupati rappresentavano il 1,3% della popolazione comunitaria, mentre i disoccupati di lungo periodo il 2,4%;
- Ob. 4: adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali ed all'evoluzione dei sistemi di produzione. A questo obiettivo era destinato il 1,6% del totale delle risorse;
- Ob. 5a: Adeguamento delle strutture agricole (nell'ambito della riforma della PAC); ristrutturazione del settore della pesca. A questo obiettivo era dedicato il 4,4% delle risorse complessive;
- Ob. 5b: Promozione dello sviluppo e adeguamento strutturale delle zone rurali. Il 5% del totale dei finanziamenti era destinato a questo obiettivo, che copriva l'8,8% della popolazione comunitaria
- Ob. 6: aree a bassa densità di popolazione. Esso, coinvolgendo solo lo 0,4% degli abitanti della Comunità, comprendeva lo 0,5% delle risorse finanziarie complessive.



In Tabella 4 è possibile osservare i principali Paesi UE, o meglio le principali regioni, considerate ammissibili, con l'annessa divisione dei Fondi per obiettivi durante la programmazione 1994 -1999.

**Tabella 4: Aree ammissibili ai Fondi strutturali 1994-1999 con relativi obiettivi<sup>44</sup>.**

Quanto al CoR, le aspettative iniziali furono, in realtà, inevitabilmente deluse, dato che la partecipazione delle Regioni al processo di integrazione europea e decisionale era fortemente limitato<sup>45</sup>. Si basava, infatti, su funzioni meramente consultive e dirette essenzialmente al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà e proporzionalità.

I due Trattati successivi, Amsterdam (1999) e Nizza (2000), hanno sostanzialmente ricalcato quanto disposto dal Trattato di Maastricht, seppur con alcune peculiarità, soprattutto in tema di politica di coesione.

Al trattato di Amsterdam si deve riconoscere, infatti, di aver procedimentato il modo compiuto il principio di sussidiarietà e di aver rafforzato il ruolo del Comitato delle Regioni.

Ad esso, infatti:

- È stata riconosciuta la piena autonomia nell'adozione del proprio regolamento interno (in precedenza doveva essere approvato dal Consiglio);
- Ne è stata prevista la consultazione obbligatoria anche da parte del Parlamento europeo, prima disposta solo per la Commissione e per il Consiglio;
- Sono stati previsti ulteriori casi di consultazione obbligatoria.

Per quanto riguarda Nizza, invece, sempre in merito al CoR, sono state disposte le seguenti novità:

- Titolo di legittimazione per i propri membri: è stato previsto, infatti, che i suoi membri fossero titolari di un mandato elettivo a livello regionale o locale, o comunque titolari di una responsabilità verso

---

<sup>44</sup> Fonte: Storia ed evoluzione della politica regionale e di coesione dell'UE, DG Politica regionale, Commissione europea, risorsa online.

<sup>45</sup> Una resistenza importante poteva essere ravvisata nel Parlamento europeo, il quale era restio a condividere il proprio potere decisionale con altre assemblee.

un'assemblea elettiva di pari rango. Questo era necessario per il fine che esistesse un collegamento istituzionale tra il Comitato e le entità rappresentate in esso;

- Il procedimento di nomina dei membri del Comitato: con Nizza si è preferito rafforzare il ruolo dei singoli Stati rispetto a quello del Consiglio, incrementando l'incidenza della proposta a fronte della nomina vera e propria di pertinenza del Consiglio. La validità della seconda è stata subordinata, infatti, alla conformità con la prima<sup>46</sup>.

A dire il vero, queste innovazioni erano già presenti come prassi, ma la loro codificazione appare significativa, poiché in questo modo si è reso vincolante ciò che non lo era.

Con questi due Trattati, inoltre, si è avuto un notevole potenziamento della coesione territoriale, e come riflesso, l'avvio della vera e propria politica di coesione economica e sociale.

Sempre nel 1999, infatti, ha preso avvio anche la riforma dei Fondi strutturali, scaturita dall'accordo politico sul pacchetto "Agenda 2000"<sup>47</sup>, per il periodo 2000 – 2006. Ciò soprattutto in vista del futuro e più grande processo di allargamento mai intrapreso prima dall'UE<sup>48</sup>.

"Agenda 2000" ruotava intorno a due grandi esigenze<sup>49</sup>, ossia di:

- Esigenza e razionalità, tramite la semplificazione della progettazione e delle procedure;

---

<sup>46</sup> Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali, Antonio D'Atena, 2007, G.Giappichelli Editore

<sup>47</sup> Approvato a Marzo del 1999 a Berlino dal Consiglio europeo.

<sup>48</sup> Adesione di 10 nuovi Stati membri nel 2004 (apertura ad Est). La popolazione aumenta del 20%, ma il PIL cresce appena del 5%. Fonte: Commissione Europea.

<sup>49</sup> Oltre ad esse, Agenda 2000" stabiliva le seguenti priorità:

- a) sviluppo armonioso e duraturo delle attività economiche;
- b) sviluppo dell'occupazione;
- c) tutela e il miglioramento dell'ambiente;
- d) eliminazione delle ineguaglianze;
- e) promozione della parità tra uomini e donne

Fonte: Eurosportello Veneto

- Garantire il successo dell'allargamento<sup>50</sup>.

Dato che, dai dati elaborati all'epoca dalla Commissione, è stato da subito chiaro che questo preciso allargamento avrebbe comportato un forte incremento del divario tra i vari Paesi membri<sup>51</sup> in termini di redditi.

Alla politica di coesione è stato riconosciuto un ruolo di fondamentale importanza all'interno di "Agenda 2000"<sup>52</sup>, poiché è stato sin dal primo momento chiaro che i Paesi del quindici allargamento sarebbero stati senza alcun dubbio i primi beneficiari dei Fondi strutturali e del Fondo di Coesione. Ma un contributo importante ad essa, anche se intesa più come coesione sociale, fu dato anche da un documento prodotto a Lisbona dal Consiglio europeo a Marzo del 2000, denominato "*Conclusioni della Presidenza*", ma conosciuto anche come "*La strategia di Lisbona*". Fu conosciuto così, perché il Consiglio, durante questa riunione, avrebbe dovuto "*concordare un nuovo obiettivo strategico per l'Unione al fine di sostenere l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale nel contesto di un'economia basata sulla conoscenza*"<sup>53</sup>.

Tale obiettivo era teso a far diventare l'economia dell'UE quella più competitiva al mondo e tramite una crescita economica sostenibile e con maggiore coesione sociale<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> Si noti l'importanza della disposizione di due nuovi strumenti finanziari: lo strumento strutturale di preadesione (ISPA), destinato a migliorare le infrastrutture di trasporto e di salvaguardia dell'ambiente, e lo strumento agricolo di preadesione (SAPARD), per favorire l'adeguamento a lungo termine del settore agricolo e delle zone rurali nei Paesi candidati

<sup>51</sup> "EU still 'digesting' 2004 enlargement five years on" Euobserver  
<https://euobserver.com/enlargement/28049>

<sup>52</sup> La Commissione stessa, affrontando il tema delle politiche strutturali in vista dell'allargamento che di lì a poco avrebbe preso luogo, e soprattutto il tema della coesione economica e sociale, ha sottolineato la necessità di "*portare avanti l'impegno per la coesione*" ai fini della riduzione delle disparità regionali in termini di sviluppo socio-economico.

<sup>53</sup> Come riportato nell'introduzione, [Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo, Lisbona 23 e 24 marzo del 2000.](#)

<sup>54</sup> Detta strategia avrebbe dovuto fare da guida per le politiche fino al 2010. Non c'è dubbio, però, sul fatto che fu di notevole impulso processo di rafforzamento della dimensione sociale della coesione.

In ogni caso, per la definizione della struttura della nuova programmazione comunitaria<sup>55</sup>, si era resa necessaria una riforma dei Fondi strutturali, che si è perfezionata con il Regolamento (CE) n. 1260/1999.

Esso, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, esso stabiliva che *“la politica strutturale della Comunità europea è volta a promuovere uno sviluppo armonioso, equilibrato e duraturo delle attività economiche; lo sviluppo dell’occupazione e delle risorse umane; la tutela e il miglioramento dell’ambiente, l’eliminazione delle ineguaglianze, nonché la promozione della parità tra uomo e donna”*<sup>56</sup>.

Per far fronte alle esigenze riscontrate nell’Agenda e nel Regolamento di riforma, o più precisamente per rispondere ai principi di concentrazione e semplificazione delle procedure, nella Programmazione 2000 – 2006 sono stati ridotti gli obiettivi previsti nella Programmazione precedente (da sette a tre) e le Iniziative comunitarie sono state accorpate, passando da tredici a quattro<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> In esso sono stati fissati sei nuovi punti principali, ossia:

1. l’incidenza delle risorse destinate ai Fondi strutturali in rapporto al PIL europeo deve rimanere invariata;
2. le risorse da destinare a favore dei nuovi Paesi entranti devono essere preventivamente determinate;
3. il numero dei Fondi strutturali resta invariato e ad essi si aggiunge un nuovo fondo per la pre-adesione dei nuovi Paesi entranti;
4. il numero degli obiettivi deve essere ridotto e alcuni criteri di eleggibilità devono essere riveduti;
5. rafforzamento del principio di concentrazione;
6. semplificazione nella programmazione e nella gestione dei Fondi strutturali.

Fonte: europortello Veneto

<sup>56</sup> REGOLAMENTO (CE) N. 1260/1999 DEL CONSIGLIO del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:161:0001:0042:IT:PDF>

<sup>57</sup> A fini di semplificazione, ciascuna Iniziativa è stata finanziata da un unico Fondo strutturale:

- INTERREG III: favorisce la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale volta a promuovere uno sviluppo e un assetto armonioso ed equilibrato del territorio europeo (finanziata dal FESR);
- URBAN II: favorisce il recupero economico e sociale dei quartieri degradati delle città per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile (finanziata dal FESR);
- LEADER +: favorisce lo sviluppo rurale grazie a programmi di sviluppo integrati e programmi di cooperazione dei gruppi di azione locale (finanziata dal FEAOG -

Per quanto concerneva gli Obiettivi, essi sono stati semplificati in:

1. Obiettivo 1<sup>58</sup>: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo (FERS);
2. Obiettivo 2<sup>59</sup>: favorire la riconversione economica e sociale delle zone in difficoltà strutturale (FERS);
3. Obiettivo 3<sup>60</sup>: favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche di istruzione, formazione e occupazione.

I Fondi strutturali e il Fondo di coesione per il periodo 2000–2006 potevano disporre complessivamente di circa 213 miliardi di euro, 195 per i Fondi

---

Orientamento);

- EQUAL: promuove nuovi strumenti di lotta alle forme di discriminazione e disuguaglianze di ogni tipo nel mercato del lavoro (finanziata dal FSE).

<sup>58</sup> Il tasso della popolazione comunitaria interessata dall'obiettivo 1 è pari al 22,2%.

Rientrano nell'obiettivo 1, le regioni con prodotto interno lordo pro capite inferiore al 75% della media UE, le regioni ultraperiferiche (dipartimenti francesi d'oltremare, Azzorre, Madera e isole Canarie), tutte al di sotto della soglia del 75% e le zone rientranti nell'ex obiettivo 6, previsto dal protocollo n. 6 dell'atto di adesione dell'Austria, della Finlandia e della Svezia, durante il periodo 1995-1999. Tutti i nuovi Stati membri dell'Europa centrale - orientale (Slovenia, Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Lettonia, Estonia, Lituania), rientrano nell'Obiettivo 1. Nel periodo 2000-2006, le regioni italiane del Mezzogiorno (Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia, Campania, Sardegna) restano ammissibili all'Obiettivo 1. Il Molise, invece, ammissibile all'obiettivo 1 nel periodo 1994-1999, ha raggiunto un livello di PIL pro capite superiore al 75% della media comunitaria. Pertanto, non è più ammissibile all'Obiettivo 1 dal 1° gennaio 2000. Tale regione gode tuttavia di un sostegno transitorio fino al 2006.

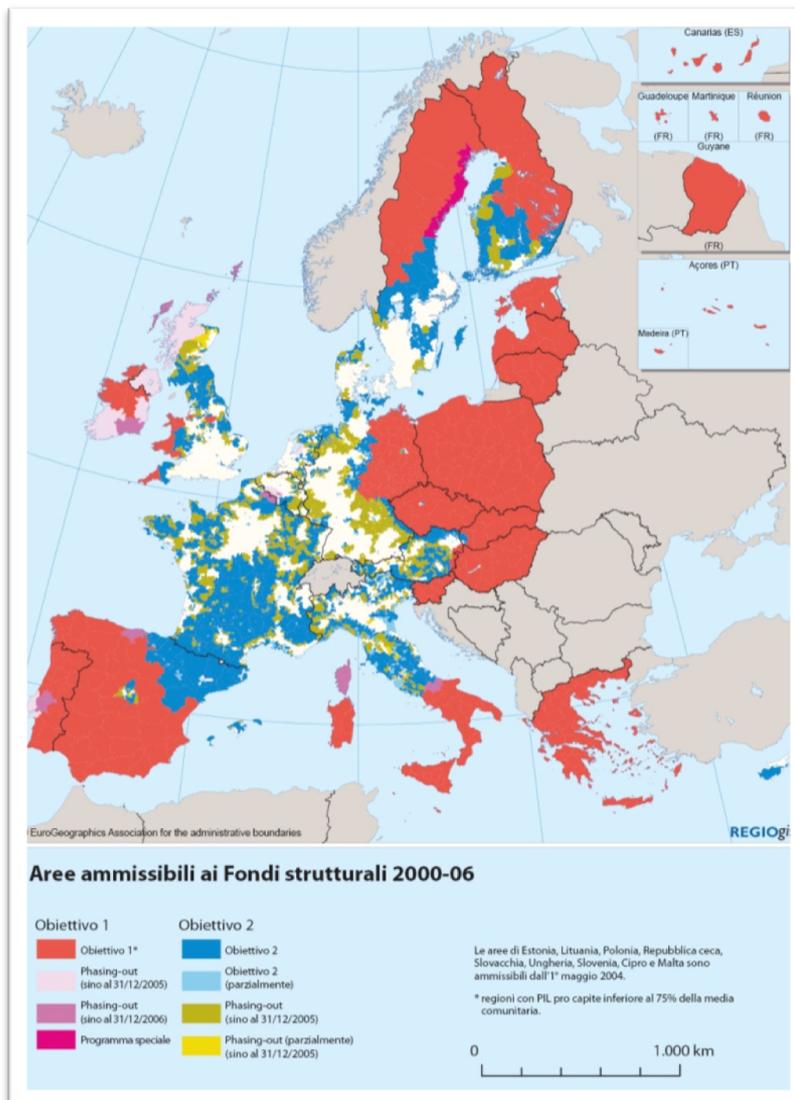
Fonte: Eurosportello Veneto

<sup>59</sup> Le regioni in cui si applica l'obiettivo 2 sono quelle aventi problemi strutturali e la cui popolazione o superficie sono sufficientemente significative. Esse comprendono, in particolare, le zone in fase di mutazione socioeconomica nei settori dell'industria e dei servizi, le zone rurali in declino, le zone urbane in difficoltà e le zone dipendenti dalla pesca che si trovano in una situazione di crisi. Il Regolamento n. 1260/99 fissa al 18% il massimo della popolazione della Comunità che può rientrare nell'obiettivo 2. Per l'Italia, tale massimale è di 7,402 milioni di abitanti pari al 13% della popolazione italiana totale. Pertanto, lo stanziamento per l'Italia è di 2,522 miliardi di euro (valore 1999), pari a 4.883 miliardi di lire, così ripartito: 2,145 miliardi di euro per le zone ammissibili all'Obiettivo 2; 377 milioni di euro quale forma di aiuto transitorio (destinato alle zone che erano ammissibili agli Obiettivi 2 e 5b nel periodo 1994-1999 ma che non sono più ammissibili all'Obiettivo 2 nell'attuale periodo).

Fonte: *ibidem*

<sup>60</sup> Per il periodo 2000-2006 l'Italia beneficia, a titolo dell'Obiettivo 3, di una dotazione di 3,744 miliardi di euro (valori 1999), pari a 7.249 miliardi di lire, contro i 1,869 miliardi di euro del periodo 1994-1999. E' stato inoltre istituito un sostegno transitorio (Phasing-Out) per le regioni che nella precedente programmazione erano ammissibili agli obiettivi 1, 2 o 5b, ma che non sono più ammissibili agli obiettivi 1 e 2 per il periodo 2000-2006.

Fonte: *ibidem*



strutturali e 18 per il Fondo di coesione<sup>61</sup>, il che consisteva il 33% del bilancio comunitario.

In tabella 5, vedi pagina successiva, vi è illustrata una mappa dei vari Paesi membri ammissibili e beneficiari dei Fondi strutturali nel periodo 2000 – 2006.

**Tabella 5: Aree ammissibili ai Fondi strutturali 2000 - 2006.**

<sup>61</sup> Fonte: Commissione Europea, Politiche regionali.

La riforma, inoltre, ha disposto una più netta separazione dei compiti e delle responsabilità, delineando e predisponendo il partenariato così com'è inteso ancora oggi.

Da una parte, infatti, è stato deciso che la definizione degli obiettivi strategici quantificati, gli assi prioritari e la relativa dotazione, la descrizione delle misure e le necessarie garanzie riguardanti le modalità di attuazione sia stabilita a livello comunitario, mentre la programmazione dettagliata sia di esclusiva competenza degli SM, i quali debbono ripartire gli stanziamenti tra le misure operative, quantificare gli obiettivi specifici e definire i beneficiari finali e i criteri di selezione (ogni Stato è obbligato a designare a tal fine un'Autorità di gestione).

Dall'altra, è stata indicata la Commissione come titolare del potere di vigilanza e valutazione dei sistemi e dell'operato dei singoli Paesi membri. Questa divisione delle responsabilità e dei compiti è valida ancora oggi.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2009)<sup>62</sup>, oltre ad esser stato stabilito che la Procedura di coesione diventasse la *procedura legislativa ordinaria* utilizzata dalle istituzioni UE<sup>63</sup> anche in materia di Fondi europei, sono stati mossi ulteriori passi avanti per ciò che riguarda lo sviluppo regionale.

---

<sup>62</sup> Noto anche come Trattato di riforma e ufficialmente Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, è il trattato internazionale, firmato il 13 dicembre 2007 e entrato in vigore nel 2009, che ha apportato ampie modifiche al Trattato sull'Unione europea e al Trattato che istituisce la Comunità europea.

<sup>63</sup> L'articolo 177 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce che "[...] il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale, elemento quest'ultimo che può comportare il raggruppamento dei fondi. Sono inoltre definite, 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".

La “coesione territoriale” è stata, così, ufficialmente riconosciuta come obiettivo di politica generale accanto alla coesione economica e sociale.

L'articolo 3, paragrafo 3, del TUE, dispone, infatti, che l'UE "*promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri*<sup>64</sup>". Quindi, il titolo XVIII della parte quarta del trattato sul funzionamento dell'Unione europea è ora dedicato alla "Coesione economica, sociale e territoriale", e contiene gli articoli 174-178 sulle politiche regionali e i fondi strutturali, che sostituiscono gli ex articoli 158-162 del trattato CE. Questa, però, non è stata l'unica innovazione a proposito dell'integrazione territoriale.

Con Lisbona, infatti, vi è stata una più grande considerazione dei protagonisti regionali e locali in merito al sistema di *governance* multilivello.

In primo luogo, pertanto, il principio di sussidiarietà com'era in precedenza inteso, tramite Protocollo n. 2 del trattato di Lisbona "*Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*", è stato esteso al livello regionale e locale. L'art. 5, par. 3 del TUE, difatti, con Lisbona statuisce che "*In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione*<sup>65</sup>"

Bisogna notare, però, che la prassi anteriore al Trattato di Lisbona aveva considerato le Regioni come entità “autonome” che erano portatrici di un interesse specifico, dipendente dallo stesso principio di sussidiarietà ed

---

<sup>64</sup> Gli Stati membri vengono così “obbligati” a rafforzare le questioni territoriali delle loro politiche.

<sup>65</sup> Trattato sull'Unione Europea, Eur-Lex <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>

identificabile nella valorizzazione del livello di governo più vicino al cittadino.

Il Protocollo No. 2 sopra menzionato, invece, considera la Regioni come enti sub-statali<sup>66</sup>.

In secondo luogo, viene conferito il diritto di presentare ricorso presso la Corte di Giustizia dell'UE al Comitato delle Regioni in due circostanze:

1. Per salvaguardare le proprie prerogative istituzionali;
2. Per richiedere l'annullamento degli atti legislativi dell'UE che ritiene violino il principio di sussidiarietà (articolo 263 del TFUE). Tale diritto è riconosciuto dall'articolo 8 del sopra citato "Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità".

Inoltre è stato esteso il mandato del Comitato in modo da allinearlo a quello delle altre istituzioni e in modo da renderlo più capace di influenzare la scena politica.

Bisogna notare, però, che la prassi anteriore al Trattato di Lisbona aveva considerato le Regioni come entità "autonome" che erano portatrici di un interesse specifico, dipendente dallo stesso principio di sussidiarietà ed identificabile nella valorizzazione del livello di governo più vicino al cittadino.

Il Protocollo No. 2 sopra menzionato, invece, considera la Regioni come enti sub-statali.

*Post* Lisbona, quindi, e *post* allargamenti, si è ritenuta necessaria una nuova riforma per il periodo di Programmazione dei Fondi strutturali 2007 – 2013.

---

<sup>66</sup> Quindi, nonostante gli articoli del protocollo invitino a tenere in considerazione il livello di governo regionale, tale disposizioni non garantiscono un'effettiva partecipazione delle Regioni al controllo di sussidiarietà.

Fonte: Diritto Pubblico Europeo Rassegna online, RAPPRESENTANZA REGIONALE E CONTROLLO DI SUSSIDIARIETÀ, 2015

Questa programmazione presenta delle innovazioni rispetto alle precedenti. E' più snella e si inserisce in una strategia europea, scandita dagli "Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione"<sup>67</sup>.

Dopo lo straordinario allargamento del 2004, con l'adesione di Paesi che, come evidenziato in precedenza, presentano notevoli *gap* di sviluppo, l'UE ha l'occorrenza di una politica di coesione che sia effettivamente ed efficacemente in grado di contribuire agli obiettivi posti dalle strategie di Lisbona e di Goteborg<sup>68</sup>.

Con l'approvazione di un Regolamento nel 2006<sup>69</sup>, la programmazione e le risorse della politica di coesione sono, per il periodo 2007-13, per la prima volta oggetto di una vera e propria riorganizzazione che si incentra su tre nuovi obiettivi prioritari:

| OBIETTIVI:   |  |
|--|--|
| <p><b>"CONVERGENZA":</b><br/>(FESR)<br/>avente la finalità di accelerare la convergenza degli Stati membri e delle regioni meno sviluppate, cioè con un PIL pro capite inferiore al 75% della media dell'UE.</p> | <p>Ne fanno parte 84 regioni in 17 Stati membri, nelle quali vivono circa 170 milioni di persone. A tutto ciò si aggiungono altre 16 regioni (16,4 milioni di abitanti) in</p> |

<sup>67</sup>La politica di coesione comunitaria per il periodo 2007-2013 prevede un raccordo con le operazioni nazionali dei Paesi membri e il documento che collega questi due aspetti è il Quadro di riferimento strategico nazionale (QRSN) che ogni Stato membro deve preparare e adottare in base alle indicazioni contenute negli articoli 27 e 28 del Regolamento (CE) 1083/2006. Dal QRSN discendono i Programmi Operativi (PO), così come previsto dall'art.32 del Reg. (CE) 1083/2006.

Per l'Italia la parte prevalente della strategia del Quadro sarà attuata attraverso Programmi Operativi Regionali (POR) mono-fondo, ossia mediante programmi finanziati con contributo FESR e programmi finanziati con contributo FSE.

<sup>68</sup> Con la "Strategia di Goteborg" si intende una strategia attuata dall'Unione e disposta dal Consiglio europeo di Goteborg del 2001, complementare a quella di Lisbona, a favore dello sviluppo sostenibile fondato su quattro pilastri, economico, sociale, ambientale e governance mondiale

<sup>69</sup> Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006

|  |  |
|--|--|
|  | <p>regime di sostegno transitorio (phasing-out), cioè quelle con un PIL di poco superiore alla soglia del 75%, ma per l'effetto statistico causato dall'allargamento a 27 membri.</p> <p>Le risorse stanziare per quest'obiettivo arrivano a 282,8 miliardi di euro<sup>70</sup> (programmazione 2007-2013).</p>   |
| <p><b>“COMPETITIVITÀ REGIONALE E OCCUPAZIONE” :</b><br/>(FSE)<br/>è, invece, indirizzato alle restanti regioni dell'Unione, con l'intenzione di rafforzare l'occupazione e la competitività.</p> | <p>Conta una popolazione di 314 milioni di abitanti divisa in 168 regioni. Tredici di esse (19 milioni di persone), le cosiddette regioni a sostegno transitorio progressivo (“phasing-in”), ricevono stanziamenti finanziari speciali in ragione della loro precedente ammissibilità all'Obiettivo 1.</p> <p>Sono stati destinati 54,9 miliardi<sup>71</sup> di euro (programmazione 2007-2013) .</p> |

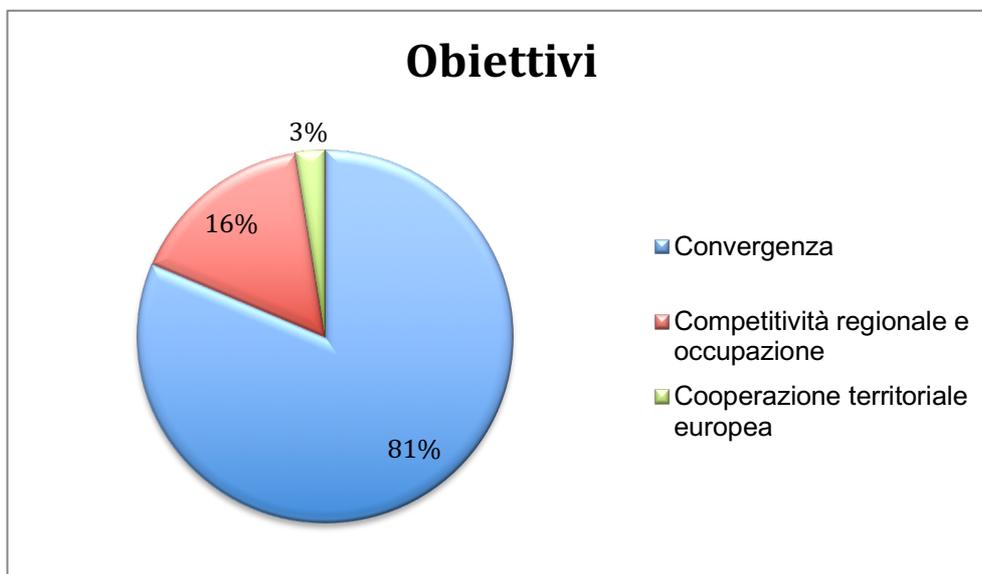
<sup>70</sup> Inforegion-PANORAMA, BRUXELLES, n. 26, giugno 2008,

<sup>71</sup> *ibidem*

|  |  |
|--|--|
| <p><b>“COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA” (FERS)</b><br/>         lo scopo è di sostenere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale, interregionale e la creazione di reti.</p> | <p>Consta di 13 programmi di cooperazione transnazionale. Tutti i cittadini dell’UE rientrano in almeno uno di essi.</p> <p>L’importo finanziario devoluto a quest’obiettivo ammonta a 8,7 miliardi di euro<sup>72</sup> (programmazione 2007-2013).</p> |
|--|--|

**Tabella 6: Divisione obiettivi Programmazione 2007 - 2013<sup>73</sup>.**

Per questo periodo di programmazione sono state stanziare somme per un totale di 347 miliardi di euro, ripartite come segue in Tabella 7.



<sup>72</sup> *ibidem*

<sup>73</sup> Tabella di elaborazione propria. Dati vedi nota 70.

**Tabella 7: Ripartizione dei Fondi divisi per gli obiettivi<sup>74</sup>.**

Nel 2010, in vista del nuovo periodo finanziario e al termine della Strategia di Lisbona, è stata elaborata la nuova Strategia, la Strategia Europa 2020, tramite la quale è stato fissato l'obiettivo di *“trasformare l'Unione europea in un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale<sup>75</sup>”*.

Essa ha il merito di aver influito notevolmente sulla politica di coesione. Sono state stabilite, prima di tutto, tre nuove priorità: crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

La Commissione, poi, nel documento stesso, ha indicato altri 5 risultati da raggiungere entro il 2020:

1. Il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni dovrebbe passare dall'attuale 69% ad almeno il 75%;
2. Il tasso di abbandono scolastico dovrebbe ridursi dall'attuale 15% al 10% e dovrebbe aumentare la quota di popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni che ha completato gli studi superiori dal 31% ad almeno il 40% nel 2020;
3. Il numero di Europei che vivono al di sotto delle soglie di povertà nazionali dovrebbe essere ridotto del 25% facendo uscire dalla povertà più di 20 milioni di persone;
4. Tasso di investimento in R&S pari al 3% del PIL dell'UE;

---

<sup>74</sup> Bisogna però considerare che, se si considera la totalità delle risorse destinate alla politica regionale e di coesione dell'Unione Europea, la percentuale della ripartizione dei fondi cambia: oltre ai tre obiettivi sopra citati, vi sono, infatti, anche il Fondo di coesione e gli strumenti di assistenza tecnica (JASPERS, JASMINE, JEREMIE e JESSICA). All'obiettivo “Convergenza” viene destinata più della metà delle risorse, cioè il 61,7 % del totale. Il Fondo di coesione, indirizzato a tutti gli stati membri con un reddito nazionale lordo (RNL) pro capite inferiore al 90% della media dell'Unione, assorbe il 17,2 % delle risorse, mentre il 18,1 % è destinato all'obiettivo “Competitività regionale e occupazione”. Meno fondi rivolti all'obiettivo “Cooperazione territoriale europea” (2,8 % del totale) e agli strumenti di assistenza tecnica (0,2 %).  
Fonte: COMMISSIONE EUROPEA, EU budget 2008, Financial Report, LUXEMBOURG, 2009.

<sup>75</sup> Commissione europea, EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Bruxelles, 03.03.2010

5. Riduzione delle emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 o del 30%, se sussistono le necessarie condizioni; portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile del nostro consumo finale di energia e migliorare del 20% l'efficienza energetica.

Il vero valore aggiunto, però, di questa strategia è dato dal fatto che essa ha determinato un numero limitato di obiettivi aventi carattere quantitativo, ossia concretamente misurabili, e interconnessi tra loro.

Per il raggiungimento di questi obiettivi viene concessa larga discrezionalità di manovra alle singole realtà nazionali, dato che essi devono essere tradotti in obiettivi nazionali vincolanti ciascun Paese membro secondo la strategia specifica da essi adottata<sup>76</sup>.

La Commissione, sempre nel documento suddetto, ha presentato sette iniziative faro al fine di accelerare i progressi riguardo a ciascun tema principale<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Gli obiettivi indicati dalla Commissione fungono solo da parametro. Ogni Stato membro deve fissarli in ragione delle proprie esigenze, rimanendo comunque vincolato sul risultato.

1. <sup>77</sup> “L’Unione dell’innovazione” per migliorare le condizioni generali e l’accesso ai finanziamenti per la ricerca e l’innovazione;
2. “Youth on the move” per migliorare l’efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolare l’ingresso dei giovani nel mercato del lavoro;
3. “Un’agenda europea del digitale” per accelerare la diffusione dell’internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese;
4. “Un’Europa efficiente sotto il profilo delle risorse” per contribuire a scindere la crescita economica dall’uso delle risorse, favorire il passaggio a un’economia a basse emissioni di carbonio, incrementare l’uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzare il nostro settore dei trasporti e promuovere l’efficienza energetica;
5. “Una politica industriale per l’era della globalizzazione” onde migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI, e favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale;
6. “Un’agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro” onde modernizzare i mercati occupazionali e consentire alle persone di migliorare le proprie competenze in tutto l’arco della vita al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro;
7. La “Piattaforma europea contro la povertà” per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà e esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società.

Fonte: Commissione europea, EUROPA 2020. *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*. Bruxelles, 03.03.2010

Per quanto riguarda, poi, la politica di coesione, i suoi obiettivi possono essere ricompresi nell'idea di *“crescita inclusiva”*, che, per l'appunto, rappresenta una delle priorità di *“Europa 2020”*.

La Commissione stessa ne ha ammessa l'importanza all'interno del documento nell'affermare che *“la politica di coesione e i fondi strutturali, già importanti di per sé, sono meccanismi fondamentali per realizzare le priorità di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva negli Stati membri e nelle Regioni”<sup>78</sup>*.

Con detta affermazione, essa ha collocato la politica di coesione in una posizione di centralità per raggiungere gli obiettivi indicati nella Strategia.

La nuova Programmazione dei Fondi strutturali, infatti, copre il periodo 2014 – 2020<sup>79</sup> ed essa è stata stilata in base alle linee guida della Strategia Europa 2020 e in base al contesto economico presente in quel periodo.

Si assiste, infatti, ad un mutamento delle condizioni socio-economiche all'interno dell'Unione Europea.

Se all'inizio della precedente programmazione (2007) vi era un periodo di crescita economica e di un alto tasso occupazionale, il 2014 è segnato, invece, da una crisi economica dilagante e dura da combattere<sup>80</sup>.

Questo spiega il perché della grande importanza attribuita ai cinque Fondi d'investimento. Ad essi, infatti, durante questa programmazione, saranno destinati un terzo del bilancio dell'Unione nella Programmazione, appunto, 2014 – 2020, con lo scopo di raggiungere due obiettivi: ridurre le disparità regionali e contribuire al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020.

---

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> In vigore dal 1 gennaio 2014.

<sup>80</sup> La *Sesta Relazione sulla coesione* del luglio 2014 ha evidenziato come questa crisi economica ha avuto un forte impatto sulle Regioni UE. I tassi di disoccupazione, infatti, si sono alzati in quasi tutti gli Stati membri e il processo di riduzione delle disparità economiche tra le varie regioni ha avuto una battuta d'arresto quasi ovunque.

Fonte: European Commission, *Investment for jobs and growth: Promoting development and good governance in EU regions and cities – Sixth Report on Economics, Social and Territorial Cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, Bruxelles, 2014.

Per quanto riguarda il quadro normativo, a dicembre del 2013 sono stati emanati un Regolamento recante disposizioni comuni, cinque Regolamenti specifici relativi a ciascun fondo e due Regolamenti specifici relativi a: obiettivo di “cooperazione territoriale europea” e “gruppo europeo di cooperazione territoriale<sup>81</sup>”.

Questa programmazione presenta delle novità rispetto alle precedenti.

Prima di tutto, aumenta il numero degli obiettivi tematici da raggiungere, i quali, come vedremo successivamente, salgono ad undici.

Per ciò che concerne gli strumenti, invece, si è deciso di potenziare l'integrazione tra i vari Fondi europei, ristabilendo un quadro comune di programmazione per le operazioni.

E' stato predisposto a livello europeo, infatti, un documento unitario di programmazione, il Quadro Strategico Comune<sup>82</sup>, dal quale, come vedremo anche in seguito, ogni SM partirà per stilare il proprio Accordo di partenariato. Detto accordo racchiude tutti gli obiettivi ed è elaborato in collaborazione con il partenariato istituzionale (amministrazioni nazionali in concorso con quelle regionali e locali) e con quello economico-sociale. Esso, poi, funge da base per i successivi Programmi operativi (nazionali e regionali).

In sintesi esso consiste in *“un documento di riferimento per la programmazione degli interventi sostenuti dai Fondi strutturali e di investimento europei, al fine di allinearli agli obiettivi della strategia di crescita Europa 2020. L'accordo delinea la strategia e le priorità d'investimento prescelte dallo Stato membro interessato e fornisce un elenco*

---

<sup>81</sup> Regolamento UE n.1303/2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, Regolamento UE n. 1301/2013 per il FESR, Regolamento UE n.1304/2013 per il FSE, Regolamento UE n. 1300/2013 per il Fondo di coesione, Regolamento UE n.1305/2013 per il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, Regolamento UE n.508/2014 per il FEAMP.

<sup>82</sup> Integra i cinque fondi sia sul piano settoriale che territoriale.

*dei programmi operativi nazionali e regionali (PO) che esso intende attuare, oltre alla dotazione finanziaria annuale destinata a ciascun PO<sup>83</sup>”.*

Questo accordo-quadro sostituisce il vecchio Quadro strategico nazionale (QSN), con la differenza, però, che l’elaborazione di esso è stata ampiamente guidata dalle istituzioni europee, soprattutto dalla Commissione<sup>84</sup>.

Nella nuova programmazione quindi, si ha, da una parte, un consolidamento unitario della funzione d’indirizzo e coordinamento delle politiche.

Dall’altra, un cambiamento nelle relazioni tra istituzioni europee e Stati membri, particolarmente per quando riguarda la Commissione. Essa, infatti, è passata da avere un ruolo di vigilanza sui vari Quadri strategici, ad assumere una posizione in grado di condizionarne il loro contenuto<sup>85</sup>.

Ciò ha portato ad una centralizzazione del processo decisionale in capo alle istituzioni e a scapito dei governi nazionali. Il livello nazionale, poi, viene in un certo senso “scavalcato”, però non eliminandolo del tutto, in quanto, in questa nuova impostazione della *governance*, si è venuto a creare un canale diretto tra la Commissione e gli enti sub-statali<sup>86</sup>.

Questo nuovo concetto di *governance* deve essere, però, integrato con contributi attivi, precisi e puntuali da parte di detti enti sub-statali, in particolare le Regioni, giacché essi sono i principali attori nella gestione operativa dei programmi e nell’attuazione delle politiche di sviluppo.

Cosa che però, come vedremo in seguito, non sempre accade.

---

<sup>83</sup> Commissione Europea, glossario.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/policy/what/glossary/p/partnership-agreement](http://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/glossary/p/partnership-agreement)

<sup>84</sup> Essa ha inviato a ciascuna nazione un *position paper*, come vedremo.

<sup>85</sup> Senza prescindere, però, dalla struttura multi-livello, che si configura come un elemento essenziale per la politica di coesione.

<sup>86</sup> In modo da rispettare il principio di proporzionalità.

## 2. La politica di coesione.

1. Il contesto di riferimento e le priorità. 2. Il sistema di finanziamento dell'Unione Europea. 3. Le uscite dell'UE 4. Il Fondo Europeo di sviluppo regionale (FERS).

### 2.1 Il contesto di riferimento e le priorità.

La politica di coesione è la “*principale politica d’investimento dell’Unione Europea*”, come indicato nel sito della Commissione Europea<sup>87</sup>.

Questa politica, infatti, è di sostegno alla creazione di posti di lavoro, alla sostenibilità, alla competitività tra le imprese, alla crescita economica e al miglioramento della qualità della vita dei cittadini dell’UE; in più, nella pratica, essa contribuisce alla realizzazione degli obiettivi e delle politiche indicati nei trattati istitutivi dell’Unione Europea la Strategia Europa 2020<sup>88</sup>. Lo scopo principale della politica di coesione economica e sociale, nota anche come politica regionale, è quello di “*ridurre il divario fra le diverse regioni e il ritardo delle regioni meno favorite*”<sup>89</sup>. Il Trattato di Lisbona ha introdotto anche una terza dimensione, parlando di “*politica di coesione economica,*

---

<sup>87</sup> Tratto dal sito della Commissione Europea al link: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/policy/what/investment-policy/](http://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/investment-policy/).

<sup>88</sup> L’Europa 2020 è la strategia decennale decisa dalla Commissione Europea per affrontare e superare l’attuale crisi economica, per colmare nella crescita e per creare i presupposti per un diverso tipo di “modello economico intelligente, sostenibile e solidale”, come indicato dalla Commissione stessa.

<sup>89</sup> Atto Unico Europeo.

*sociale e territoriale*”<sup>90</sup>, facendo così in modo che la politica di coesione si orienti anche verso uno sviluppo territoriale più equilibrato e sostenibile.

Le politiche settoriali sono previste, di regola, per un periodo di sette anni.

Il detto periodo si ritiene indicato per fissare, in relazione ad ogni ciclo, gli obiettivi ed i traguardi che rispecchino le esigenze dell’Unione. Rispetto alla programmazione precedente (2007-2013), le novità della politica di coesione del periodo 2014–2020 riguardano<sup>91</sup>:

- La maggiore concentrazione su risultati con obiettivi e finalità più chiare e misurabili.
- La maggiore semplificazione.
- Un collegamento più significativo con la riforma economica attuata da ciascuno Stato membro.
- Il potenziamento della dimensione urbana e della lotta all’inclusione sociale.

così come indicato nella sezione dedicata alle politiche regionali.

Ad ogni modo, il budget fissato per il periodo 2014-2020 ammonta a circa 351,8 miliardi di euro, quasi ad un terzo del bilancio complessivo dell’UE.

Le risorse sono poi così ripartite<sup>92</sup>:

- **182,17** miliardi di euro destinati alle regioni meno sviluppate
- **63,4** miliardi di euro destinati al Fondo di coesione
- **35,38** miliardi di euro destinati alle regioni in transizione
- **54,35** miliardi di euro destinati alle regioni più sviluppate
- **9,62** miliardi di euro destinati alla cooperazione territoriale europea

---

<sup>90</sup> Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 e entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

<sup>91</sup> Infografica “Una politica di coesione riformata per l’Europa: la principale politica di investimento per l’occupazione e la crescita”: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/infographic/cohesion\\_policy\\_20142020\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/infographic/cohesion_policy_20142020_it.pdf).

<sup>92</sup>

Commissione

Europea:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm/it/funding/available-budget/](http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/it/funding/available-budget/).

- **3,21** miliardi di euro destinati all’iniziativa a favore dell’occupazione giovanile
- **1,56** miliardi di euro per le regioni ultraperiferiche

## **2.2 Il sistema di finanziamento dell’Unione Europea**

La politica di coesione riformata, com’è stato anticipato in precedenza, permette di mobilitare fino a circa il 352 miliardi di euro<sup>93</sup>.

### **1.2.a. Le entrate dell’Unione**

Il sistema di finanziamento delle organizzazioni internazionali, tradizionalmente, è fondato su finanziamenti nazionali calcolati, tipicamente, sulla base del Prodotto Interno Lordo (PIL) dei Paesi aderenti<sup>94</sup>. L’Unione Europea, però, non può essere inquadrata nel sistema delle organizzazioni internazionali di tipo classico, in particolare per gli obiettivi affidatele dai trattati.

L’art. 311 TFUE, infatti, stabilisce che *“l’Unione europea si dota dei mezzi necessari al conseguimento dei suoi obiettivi e che il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie”*<sup>95</sup>.

Queste ultime sono ritenute dei mezzi di finanziamento che si trovano in una posizione d’indipendenza rispetto alle finanze statali: sono, infatti, entrate definitive e attribuite all’UE indipendentemente da una scelta di assegnazione da parte delle autorità nazionali.

---

<sup>93</sup> Nel periodo 2014-2020.

<sup>94</sup> Sul tema del finanziamento delle Organizzazioni internazionali si veda *Revue française des finances publiques*, n° 52, 1995.

<sup>95</sup> Con la Decisione del 21 aprile 1970 si è deciso di passare da un sistema basato su contributi nazionali a un sistema basato su “risorse proprie”; una delle principali ragioni di questo cambiamento fu che ciò avrebbe concesso alla Comunità una maggiore indipendenza finanziaria.