

## CAPITOLO I

### LA POLITICA DI COESIONE DELL'UNIONE EUROPEA

Il primo capitolo analizza il lungo percorso che a partire dai primi riferimenti alla politica di coesione giunge sino alla fase di programmazione pluriennale in corso. Il lavoro si concentrerà particolarmente sulle tappe fondamentali che hanno segnato una svolta per l'evoluzione di tale politica, e che hanno contribuito a consacrarla tra le materie più importanti tanto tra le politiche dell'UE quanto all'interno del bilancio comunitario.

#### 1. Origini della politica di Coesione

##### 1.1 Comprendere la necessità di una politica regionale comune

La politica di coesione dell'Unione Europea trova le proprie basi giuridiche nella firma del Trattato di Roma<sup>1</sup> del 1957, nonostante ciò, in esso, non vi è un riferimento esplicito ad una disciplina organica sovranazionale in materia: una molteplicità di fattori, di varia natura, ha infatti impedito, almeno inizialmente, l'adozione di una politica regionale comune.

In primo luogo, l'intero sistema di strumenti di intervento comune era incentrato sulla creazione del mercato comune, considerato il fulcro del processo di integrazione comunitaria<sup>2</sup>; per di più, tale processo si basava su modelli di crescita secondo cui, in presenza di condizioni concorrenziali e in assenza di ostacoli alla libera circolazione dei fattori e delle merci, l'integrazione commerciale avrebbe prodotto una convergenza di tutte le regioni verso un maggiore sviluppo (non appariva dunque necessaria una politica regionale specifica, quanto il semplice mantenimento di condizioni di concorrenza perfetta).

In secondo luogo, la Comunità a sei nazioni, che veniva a delinearsi nel 1957, non presentava divari rilevanti nei livelli di sviluppo regionali (fatto salvo per il Mezzogiorno), per tale motivo, il trattato considerava le politiche di riequilibrio territoriale di esclusiva competenza dei governi nazionali<sup>3</sup> (ciò valeva anche per i regimi di aiuto a finalità regionale, anche se lo stesso Trattato prevedeva una minuziosa disciplina in merito<sup>4</sup> ritenendo che essi avrebbero potuto alterare le condizioni di scambio nel mercato comune tra Stati membri).

Sulla base di quanto precede, trovava giustificazione la tendenza a puntare più sul coordinamento delle politiche regionali che sulla creazione di una politica regionale comunitaria; la Commissione sviluppava una sorta di monopolio relativo alla fase di avvio di tale politica<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE) e della Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM), del 25.03.1957; in vigore del 1° gennaio 1958.

<sup>2</sup> Processo di integrazione economico, industriale, politico, sociale e culturale che prende avvio con la stipulazione del trattato costitutivo della CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio) firmato a Parigi il 18.04.1951, entrato in vigore il 23.07.1952, con una durata di 50 anni; ora parte dell'Unione Europea.

Emblematico è il discorso di Winston Churchill (*Speech to the Academic Youth*, 19.09.1946) "Dobbiamo creare una sorta di Stati Uniti d'Europa. Solo in questo modo centinaia di milioni di esseri umani avranno la possibilità di godere di quelle semplici gioie e di quelle speranze che fanno sì che la vita valga la pena di essere vissuta".

<sup>3</sup> Per questa ragione, fino alla prima metà degli anni Settanta, non è possibile parlare di una politica regionale comune agli stati membri gestita tramite risorse della Commissione. Al momento della firma del Trattato si riteneva, infatti, che l'istituzione di un mercato comune e il progressivo allineamento delle politiche economiche degli stati membri avrebbero condotto alla riduzione delle eventuali disparità esistenti nelle varie regioni europee.

<sup>4</sup> Trattato CEE, articoli 92 e 93.

<sup>5</sup> Il Trattato di Roma dava alla Commissione Europea un'ampia sfera di competenze al fine di assicurare il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune nella Comunità.

Trattato CEE, art. 155: "Al fine di assicurare il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune nella Comunità, la Commissione: vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente Trattato e delle disposizioni adottate dalle istituzioni in virtù del Trattato stesso, formula raccomandazioni o pareri nei settori definiti dal presente Trattato, quando questo esplicitamente lo preveda ovvero quando la Commissione lo ritenga necessario, dispone di un proprio potere di decisione

La Comunità Economica Europea<sup>6</sup> si è trovata, però, molto presto a dover affrontare i problemi derivanti dalle notevoli disparità di sviluppo tra le diverse aree territoriali; contrariamente a quanto inizialmente previsto, con lo stesso processo di integrazione economica incentrato sulla liberalizzazione degli scambi e dei mercati e sulla libera concorrenza, alcune di queste disparità risultavano amplificate, soprattutto per le regioni più periferiche.

Invero, sin dalle origini del processo di integrazione comunitaria si percepiva la necessità di compensare gli squilibri regionali, lo stesso Preambolo del Trattato di Roma richiama gli Stati a “rafforzare l’unità delle loro economie e ad assicurare uno sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite”. Tale impegno era altresì rafforzato dall’art. 2<sup>7</sup> del Trattato, il quale tra i compiti assegnati alla Comunità, indicava la promozione di “uno sviluppo armonioso delle attività economiche (...) un’espansione continua ed equilibrata (...) e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano”.

L’esistenza di disparità territoriale trovava quindi un riconoscimento manifesto, ed era altresì ribadita da ulteriori riferimenti normativi quali gli articoli 49 lettere d<sup>8</sup>, 80 par. 2<sup>9</sup>, 92 par. 2c, 3a, 3c<sup>10</sup>; tale scenario normativo non si tradusse, però, immediatamente nella previsione di adeguati mezzi volti ad equilibrare le suddette asimmetrie.

I soli strumenti inizialmente previsti dal Trattato erano: il Fondo sociale europeo (FSE), previsto dall’art.123 TCEE<sup>11</sup>, un organismo comunitario volto a promuovere l’occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori attraverso forme di rieducazione professionale e indennità per la nuova sistemazione, nonché ad aiutare i lavoratori migranti e le loro famiglie; la Banca europea per gli investimenti (BEI), disciplinata dagli articoli 129 e 130 TCEE<sup>12</sup>, un’istituzione finanziaria per

---

e partecipa alla formazione degli atti del Consiglio e della Assemblea, alle condizioni previste dal presente Trattato, esercita le competenze che le sono conferite dal Consiglio per l’attuazione delle norme da esso stabilite”.

<sup>6</sup> Comunità Economica Europea (CEE) organizzazione internazionale, ora assorbita nell’Unione Europea, cui aderirono sei paesi (Belgio, Germania, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) con l’intento di collaborare insieme verso l’integrazione e la crescita economica, attraverso gli scambi commerciali.

<sup>7</sup> Trattato CEE, art. 2: “La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l’instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell’insieme della Comunità, un’espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano”.

<sup>8</sup> Trattato CEE, art. 49 d: «Fin dall’entrata in vigore del presente Trattato, il Consiglio stabilisce, su proposta della Commissione e previa consultazione del Comitato economico e sociale, mediante direttive o regolamenti, le misure necessarie per attuare progressivamente la libera circolazione dei lavoratori, quale è definita dall’articolo precedente, in particolare: d) istituendo meccanismi idonei a mettere in contatto le offerte e le domande di lavoro e a facilitarne l’equilibrio a condizioni che evitino di compromettere gravemente il tenore di vita e il livello dell’occupazione nelle diverse regioni e industrie».

<sup>9</sup> Trattato CEE, art. 80 par. 2: «La Commissione, di propria iniziativa o a richiesta di uno Stato membro, esamina i prezzi e condizioni di cui al paragrafo 1, avendo particolare riguardo, da una parte alle esigenze di una politica economica adeguata, alle necessità delle regioni sottosviluppate e ai problemi delle regioni che abbiano gravemente risentito di circostanze politiche, e d’altra parte all’incidenza di tali prezzi e condizioni sulla concorrenza tra i modi di trasporto».

<sup>10</sup> Trattato CEE, art. 92, par. 2: «Sono compatibili con il mercato comune: c) gli aiuti concessi all’economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione».

Art. 92, par. 3: «Possono considerarsi compatibili con il mercato comune: a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione; [...] c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse».

<sup>11</sup> Trattato CEE, art. 123: “Per migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori all’interno del mercato comune e contribuire così al miglioramento del tenore di vita, è istituito, nel quadro delle disposizioni seguenti, un Fondo sociale europeo che avrà il compito di promuovere all’interno della Comunità le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori”

<sup>12</sup> Trattato CEE, art. 129: “È costituita una Banca europea per gli investimenti, con personalità giuridica.

Sono membri della Banca europea per gli investimenti gli Stati membri.

Lo statuto della Banca europea per gli investimenti costituisce l’oggetto di un Protocollo allegato al presente Trattato”.

Trattato CEE, art. 130: “La Banca europea per gli investimenti ha il compito di contribuire, facendo appello al mercato dei capitali ed alle proprie risorse, allo sviluppo equilibrato e senza scosse del mercato comune nell’interesse della Comunità. A tal fine facilita, mediante la concessione di prestiti e garanzie, senza perseguire scopi di lucro, il

la concessione di prestiti a medio-lungo termine, garanzie e finanziamenti a favore dello sviluppo equilibrato. Va evidenziato che i finanziamenti della BEI erano in primo luogo orientati alla crescita economica e non a espliciti obiettivi di riequilibrio territoriale, anche se di fatto nella prima fase essi costituivano in pratica l'unico strumento definibile come intervento di politica regionale della CEE (per molti anni, tale istituto finanziava progetti di sviluppo e costruzione di infrastrutture nelle aree depresse).

La costituzione della BEI veniva a sostituire quella che, nelle intenzioni emerse durante i negoziati per l'adozione del Trattato di Roma, era la creazione di uno specifico fondo di sviluppo regionale. Tale fondo non trovò attuazione perché, come suddetto, si confinava la politica regionale all'interno di una logica intergovernativa e, perché, lo stesso statuto della Banca assegnava agli Stati membri l'ultima parola concernente l'assegnazione dei prestiti per i relativi progetti.

A partire dagli anni Sessanta, la politica regionale della Comunità si sviluppò attraverso la legislazione derivata la quale comprendeva alcuni documenti adottati dalle istituzioni comunitarie.

Nel periodo immediatamente successivo la redazione del Trattato la Commissione diede avvio a degli studi concernenti il livello di occupazione nei diversi territori degli Stati membri, lo sviluppo del mercato unico e delle aree arretrate: l'8 marzo del 1961 la stessa Commissione rilasciava un comunicato stampa<sup>13</sup> col quale sottolineava il proseguimento dell'attività di ricerca sullo sviluppo regionale nei sei paesi membri ed enunciava i primi risultati. Dai lavori emergevano tre tipologie di regioni: regioni che soffrivano di un declino generale, sia economico che sociale, regioni dove importanti attività mostravano segni di declino e, in ultimo, regioni le cui strutture e infrastrutture erano inadatte poiché il metodo tradizionale di commercio era in declino.

Con la finalità di accelerare la modernizzazione della produzione agricola e di promuovere lo sviluppo generale del settore in zone rurali, di montagna o particolarmente arretrate, nel 1962 veniva introdotto il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG)<sup>14</sup>.

Nel 1964, una risoluzione approvata dal Parlamento richiamava la necessità della creazione di un concetto di politica regionale da adottare in cooperazione con la Comunità, gli Stati nazionali e le autorità regionali e locali. La raccomandazione fu confermata dal Comitato economico e sociale. A tale atto seguiva, nel 1965, il primo Memorandum<sup>15</sup> della Commissione al Consiglio sulla politica regionale nella Comunità economica europea nel quale veniva richiamata la necessità di una metodologia comune e, quindi, dell'elaborazione e dell'attuazione di una vera e propria Politica regionale, capace di porre rimedio alle perturbazioni causate dalla creazione del mercato comune. In quest'ottica, la Commissione sottolineava l'esigenza di raggiungere determinati risultati quali: la riduzione del divario tra le regioni arretrate e quelle più sviluppate, uno sviluppo del potenziale delle regioni di cui si era osservato un declino (generale o limitato a particolari attività), una ricollocazione dell'apparato industriale nelle aree depresse, un miglioramento dell'occupazione, soprattutto nel settore della manodopera agraria.

La Commissione, inoltre, metteva in rilievo l'esigenza di una decentralizzazione delle politiche a favore di un ruolo sempre più attivo delle autorità regionali e locali; significative, in merito, sono le parole che Jean Rey (presidente della Commissione europea dal 1967-1970) pronunciava di fronte al

---

finanziamento dei seguenti progetti in tutti i settori dell'economia : a) progetti contemplanti la valorizzazione delle regioni meno sviluppate, b) progetti contemplanti l'ammodernamento o la riconversione d'impresе oppure la creazione di nuove attività richieste dalla graduale realizzazione del mercato comune che, per la loro ampiezza o natura, non possono essere interamente assicurati dai vari mezzi di finanziamento esistenti nei singoli Stati membri, e) progetti d'interesse comune per più Stati membri che, per la loro ampiezza o natura, non possono essere completamente assicurati dai vari mezzi di finanziamento esistenti nei singoli Stati membri".

I suddetti articoli sono ripresi e modificati dal Trattato di Maastricht (articoli 198D e 198E) il cui art. 198E precisa che "Nello svolgimento dei suoi compiti la Banca facilita il finanziamento di programmi d'investimento congiuntamente con gli interventi dei fondi strutturali e degli altri strumenti finanziari della Comunità".

<sup>13</sup> Archive of European Integration, Common Market Studies development of its lagging economic areas. European Community Information service, 8 March 1961. [http://aei.pitt.edu/53541/1/1.page\\_Part46.pdf](http://aei.pitt.edu/53541/1/1.page_Part46.pdf)

<sup>14</sup> regolamento (CEE) n. 25/1962 (modificato dal Regolamento Cee n.1258/1999). Operativo dal 1964; Vedi Infra, Capitolo 2 par. 2.2.1

<sup>15</sup> SEC (65) 1170 final, 1 May 1965. [EU Commission - SEC Document]. <https://eurlex.europa.eu/homepage.html>

Parlamento europeo nel maggio del 1968: “La politica regionale nella Comunità dovrebbe essere come il cuore per il corpo umano. Così come il cuore pompa il sangue vitale in tutte le parti del corpo, così la politica regionale dovrebbe mirare a rianimare la vita economica delle regioni a cui ciò è stato negato”; parole che confermavano il maturare dell’attenzione comunitaria ai temi dell’intervento regionale<sup>16</sup>.

In tale contesto venivano affidate alla Commissione importanti funzioni tra le quali esaminare regolarmente la situazione delle regioni all’interno degli Stati Membri, controllare le politiche economiche relative all’implementazione del mercato comune e presentare piani di sviluppo regionale da implementarsi anche in maniera urgente per determinate regioni.

Un secondo Memorandum<sup>17</sup> fu presentato nel 1969 e conteneva la presentazione di piani regionali di sviluppo e la suddivisione delle regioni in diverse categorie: regioni industriali caratterizzate da un alto livello di industrializzazione, regioni semi-industriali ove circa il 15% della popolazione si occupava di attività agricole e, infine, regioni prevalentemente agricole.

Al sorgere degli anni Settanta una serie di eventi incidenti sia sul piano dell’assetto comunitario (con “il primo allargamento”, cioè l’ingresso di Regno Unito, Irlanda e Danimarca tra i paesi membri, che comportava un ampliamento nei divari interregionali) che nello stesso dibattito teorico, andranno ad avallare quel convincimento, che contemporaneamente veniva a formarsi in seno alla Commissione, di avviare azioni comuni volte a favorire i processi di convergenza delle aree in ritardo di sviluppo.

Significativi furono il Rapporto Werner<sup>18</sup> (presentato l’8 ottobre 1970 alla Commissione europea e ai governi degli Stati membri), e il Rapporto Thomson<sup>19</sup>, (presentato il 3 maggio 1973); tali documenti, infatti, davano vita ad un intenso dibattito sulla politica regionale; un vero e proprio punto di svolta, però, fu costituito dalla Conferenza al Vertice di Parigi (la quale ebbe luogo nell’ottobre del 1972) nella quale i capi di Stato e di governo adottarono conclusioni che definivano la politica regionale “un fattore essenziale per il rafforzamento della Comunità” e che assegnarono alla Commissione europea il compito di predisporre un rapporto sul tema della politica regionale, nonché si esortarono le istituzioni comunitarie a dare vita a un apposito Fondo di sviluppo regionale. Tali eventi condurranno alla decisione di creare, mediante il Regolamento (CEE) n. 724/75<sup>20</sup>, un fondo per lo sviluppo regionale (FESR) finanziato dalla Comunità (dal punto di vista delle risorse a disposizione, il Fondo rappresentava il 5% del budget della Comunità) e con l’obiettivo di “correggere i principali squilibri regionali nella Comunità, in particolare quelli risultanti dalla prevalenza delle attività agricole, dalle trasformazioni industriali e da una sottoccupazione strutturale”<sup>21</sup>.

In quel periodo il FESR poteva finanziare tre azioni, ammissibili fino al 50% della spesa pubblica (l’altro 50% doveva essere di provenienza nazionale), preferibilmente da realizzare nelle aree nazionali degli aiuti di Stato: investimenti in piccole imprese che creavano almeno 10 nuovi posti di lavoro, investimenti in infrastrutture, investimenti infrastrutturali nelle zone montuose, che dovevano essere ammissibili anche al fondo di orientamento agricolo.

In forza del Regolamento (CEE) n. 724/75, nello specifico l’art. 6, gli Stati membri avrebbero dovuto

---

<sup>16</sup> Vedi G. P. MANZELLA, *I primi passi della politica regionale europea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2008, p. 553 ss.

<sup>17</sup> Archive of European Integration, *Memorandum on Regional Policy in the Community, Supplement to Bulletin No. 12 1969 of the European Communities*.

<sup>18</sup> Redatto da [Pierre Werner](#) [1913-2002] (statista lussemburghese, responsabile dell’elaborazione di un piano graduale per l’unione economica e monetaria) il rapporto aveva quali principali obiettivi: il raggiungimento di un’unione monetaria efficace per realizzare una convertibilità totale ed irreversibile delle monete, la fissazione irrevocabile dei rapporti di parità, la liberalizzazione totale dei movimenti di capitale e l’eliminazione dei margini di fluttuazione dei tassi di cambio.

<sup>19</sup> George Morgan Thomson [1921-2008] (commissario europeo per le politiche regionali), “Rapporto sui problemi regionali della comunità allargata”. Interessante documento di analisi e di sintesi del vasto insieme di problemi che si pongono nell’Europa in vista di una soluzione comunitaria dei problemi regionali, soluzione che presupponeva come punto di partenza un coordinamento delle politiche regionali praticate nei singoli Stati membri. Il rapporto conteneva indicazioni chiare su come doveva operare il FESR, le linee guida, i principi e includeva anche l’analisi delle situazioni nelle diverse regioni.

<sup>20</sup> regolamento (CEE) n. 724/75 del Consiglio, del 18 marzo 1975, che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale, in GU n. L 73 del 21.03.1975.

<sup>21</sup> art. 1 regolamento (CEE) n. 724/75

informare la Commissione dell'elaborazione dei programmi di sviluppo regionale<sup>22</sup>, nonché di ogni relativa modifica e presentare ogni anno un prospetto statistico che precisava per ciascuna regione e in confronto all'anno precedente i risultati, i mezzi finanziari utilizzati e l'utilizzo dei Fondi. Tali programmi di sviluppo costituivano il quadro di riferimento per la valutazione dei Progetti FESR che avveniva ad opera della stessa Commissione; il ruolo di questa veniva ulteriormente implementato dal Regolamento (CEE) n. 214/79 del 6 febbraio 1979 del Consiglio, in virtù del quale la Commissione era tenuta a determinare le priorità per l'assistenza del FESR.

I programmi di sviluppo concernevano 75 regioni assistite dal FESR, il quale copriva il 55% dell'area delle Comunità e rappresentava il 38% della popolazione.

Nonostante l'istituzione del Fondo europeo di sviluppo regionale, la politica regionale comunitaria rimase inizialmente di esclusiva competenza degli Stati membri, le fasi più importanti del processo presentavano una forte impronta intergovernativa con un ruolo decisivo dei governi presenti in quasi tutte le fasi delle scelte politiche, questi avevano un impatto esclusivo sul controllo delle risorse finanziarie; tale scenario rappresentava una conseguenza diretta delle previsioni contenute nello stesso Regolamento (CEE) n. 724/75: infatti, l'art. 3 prevedeva che: "le regioni e zone a favore delle quali il Fondo può intervenire sono limitate alle zone di aiuto definite dagli Stati membri in applicazione dei rispettivi regimi di aiuti a finalità regionale e in cui sono concessi gli aiuti statali che sono presi in considerazione per il contributo del Fondo. Nella concessione del contributo del Fondo, la priorità sarà data agli investimenti localizzati nelle zone prioritarie a livello nazionale, tenendo conto dei principi di coordinamento degli aiuti a finalità regionale a livello comunitario". Tale previsione andava a discapito delle regioni più arretrate contrastando in maniera evidente con il tentativo di sanare gli squilibri regionali mediante programmi integrati e concertati tra Stati membri e Comunità; le regioni e le aree eleggibili per l'assistenza erano limitate alle aree precedentemente individuate a livello nazionale dagli Stati membri tramite il loro sistema di aiuti. Inoltre, l'art. 4, par. 2 lettera a, Regolamento (CEE) n. 724/75 statuiva che: "Il contributo del Fondo (...) può, previa decisione dello Stato membro notificata contemporaneamente alla domanda di contributo, o aggiungersi all'aiuto concesso dalle autorità pubbliche a favore dell'investimento oppure essere acquisito da queste ultime a titolo di parziale rimborso dell'aiuto stesso".

In tale scenario le risorse del FESR assumevano un ruolo quasi secondario, limitate a mera forma di finanziamento per i singoli progetti o a semplice rimborso della spesa pubblica statale destinata a interventi a finalità regionale; fino al 1988, anno che segnerà una svolta per gli strumenti di lotta diretta agli squilibri socio-economici, l'ammontare dei fondi corrisponderà mediamente (solo) al 6% del bilancio comunitario.

A ciò si aggiungeva la mancanza di un opportuno coordinamento tra il FESR, il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e gli altri strumenti previsti dal Trattato CEE quali il Fondo sociale europeo (FSE), e la Banca europea per gli investimenti (BEI).

In questo clima il Comitato economico e sociale pubblicava le sue opinioni<sup>23</sup> in merito alla politica regionale richiamando ad un decentramento tramite un miglior coordinamento non solo tra attori comunitari e nazionali ma, soprattutto, con quelli regionali e locali. Nel frattempo, la Commissione sottolineava la necessità di una riforma<sup>24</sup> in quanto aveva constatato l'esistenza di un "circolo vizioso" in virtù del quale le dinamiche del mercato comune (non in grado di colmare gli squilibri esistenti nelle diverse aree territoriali), insieme al persistere della crisi economica dal 1973, si traducevano in un tasso di crescita molto lento, quest'ultimo a sua volta si riversava ulteriormente sulle regioni arretrate, il che alimentava lo squilibrio già esistente, situazione che metteva in pericolo lo stesso mercato comune.

Le stesse regioni presentavano, inoltre, alti tassi di inflazione, crescita della disoccupazione e

---

<sup>22</sup> I programmi di sviluppo regionale avevano un carattere indicativo e precisavano gli obiettivi ed i mezzi per lo sviluppo della regione.

<sup>23</sup> *Archive of European Integration, Regional Development problems of the Community during the period 1975/1977 and the establishment of a regional policy. Opinion of Economic and Social Committee.*

<sup>24</sup> *Archive of European Integration, Guidelines for Community regional policy. Bulletin of the European Communities, Supplement 2/77 della Commissione*

incertezza per il futuro.

Data la situazione descritta, la politica regionale necessitava di espandersi gradualmente e contemporaneamente alle politiche economiche e monetarie degli Stati membri; all'espansione della politica regionale doveva, però, corrispondere un ruolo maggiore della Commissione. L'istituzione europea poteva avvalersi di determinati strumenti per realizzare un efficiente coordinamento delle politiche comunitarie tra di loro (tra i quali la presentazione di rapporti periodici sulla situazione socio-economica delle regioni, programmi di sviluppo regionali e il rapporto sulle loro implementazioni, analisi sull'impatto regionale delle politiche economiche e settoriali, valutazioni del FESR e degli altri strumenti comunitari), e proponeva un passaggio graduale da progetti individuali a programmi pluriennali, il che avrebbe comportato che le operazioni dei Fondi sarebbero dovute essere più consistenti (riteneva che almeno il 40% dei Fondi doveva essere devoluto al finanziamento di Programmi Comunitari e Programmi Comunitari di interesse nazionale) e che gli obiettivi dei programmi di sviluppo fossero coordinati con le altre politiche intraprese dalla Comunità. Un impulso verso una diversa concezione della politica regionale si ebbe nella prima metà degli anni Ottanta, si osservò un rilevante cambiamento nell'approccio comunitario in merito alle problematiche regionali grazie al susseguirsi di una serie di eventi quali: l'ingresso nella comunità economica di nuove nazioni (Grecia<sup>25</sup>, Spagna e Portogallo<sup>26</sup>) che determinò l'accentuarsi delle disparità già esistenti; l'avanzamento del processo di completamento del mercato interno (Libro bianco<sup>27</sup> Delors 1985) con l'impegno di eliminare, entro il 1992, tutte le restanti barriere al commercio e alla mobilità dei fattori all'interno della comunità; l'adozione, sempre nel 1985, dei (PIM)<sup>28</sup> programmi integrati mediterranei (destinati a regioni mediterranee di Francia, Italia e Grecia), importanti non per la loro dimensione quantitativa, ma in quanto introducevano alcuni primi elementi di quel processo di programmazione che caratterizzerà in seguito le politiche di coesione e di sviluppo regionale: non si trattava più solo di pagamenti comunitari a fronte di singoli progetti scelti e gestiti dagli Stati membri, ma iniziava ad emergere l'idea che gli interventi dovevano essere inseriti in programmi pluriennali e affidati a un partenariato cooperativo fra le autorità nazionali e quelle regionali, con una responsabilità gestionale primaria di queste ultime.

Venivano, così, introdotti alcuni principi di programmazione recepiti poi nella gestione dei fondi strutturali: partenariato di responsabilità tra i livelli istituzionali partecipanti all'attuazione del

---

<sup>25</sup> Trattato di adesione della Grecia del 26.05.1979, entrato in vigore il 01.01.1981, pubblicato sulla GU L.291 del 19.11.1979.

<sup>26</sup> Trattato di adesione della Spagna del Portogallo, del 12.06.1985, è entrata in vigore il 1° gennaio 1986, in GU L 302 del 15.11.1985.

<sup>27</sup> Il Libro Bianco fu presentato durante il Consiglio Europeo di Milano del 28 e 29 giugno 1985, in un periodo di grande ottimismo a livello europeo e mondiale. A livello europeo tutti erano convinti che si dovesse proseguire l'integrazione seguendo le indicazioni fornite dalla Commissione ed anche l'ottima congiuntura economica di quel periodo contribuì ad eliminare timori ed obiezioni. Il Libro Bianco ha condizionato la vita della Comunità per sette anni ed è stato seguito in modo molto preciso dalle Istituzioni comunitarie e dai governi degli Stati membri. Esso prevedeva l'abolizione, entro il 1992, delle frontiere geografiche tecniche e fiscali, per fare ciò fissava un calendario vincolante che conteneva scadenze ravvicinate basate su meccanismi quasi automatici. Accanto alla libera circolazione delle merci era necessario anche realizzare la libera prestazione dei servizi perché il settore terziario era di fondamentale importanza come sostegno alla industria manifatturiera. I servizi venivano intesi non solo come banche, assicurazioni, trasporti, ma anche i nuovi settori come quello dell'informatica, del marketing, della televisione. Veniva proposto inoltre di promuovere lo scambio dei prodotti finanziari come le polizze di assicurazione, i titoli di proprietà immobiliare, i contratti di risparmio etc.

<sup>28</sup> Istituiti dal Regolamento (Cee) n. 2088/85 del 23 luglio 1985 come strumento di politica comunitaria, i programmi integrati mediterranei testimoniano il carattere "compensativo" inizialmente assunto dalla politica regionale comunitaria, che tentava di mitigare gli effetti negativi prodotti sul piano del riequilibrio territoriale dall'attuazione delle altre politiche economiche (commerciale, agricola, ecc.), che allora la Comunità stava conducendo in via prioritaria. I programmi integrati mediterranei si dispiegavano in azioni pluriennali (con durata da tre a sette anni), finalizzate ad investimenti nel settore produttivo, alla realizzazione di infrastrutture e alla valorizzazione delle risorse umane. Gli interventi riguardavano i diversi settori dell'attività economica (agricoltura, pesca, energia, artigianato, industria, edilizia, lavori pubblici, turismo). Finanziati dai Fondi strutturali CEE; la messa in opera concreta dei programmi integrati mediterranei (PIM) si realizzava sulla base di contratti di programma tra le parti interessate. La Commissione veniva informata dello svolgimento attraverso la documentazione trasmessa dagli Stati membri e i controlli erano effettuati da essa stessa, in collaborazione con gli Stati.

programma, responsabilità gestionale del livello regionale, principio del cofinanziamento nazionale dei programmi; si stabiliva, inoltre, un maggiore coordinamento nell'uso degli strumenti comunitari e veniva sottolineata l'importanza di processi di valutazione delle politiche.

Nel gennaio 1985 si insediava la presidenza Delors che avviava il suo mandato in un ambiente in cui l'economia europea sembrava riprendersi dalle criticità che avevano caratterizzato il periodo precedente, in tale contesto maturava la consapevolezza di un assetto istituzionale europeo inadeguato, ancorato al criterio dell'unanimità, ancora legato alle dinamiche intergovernative; tale scenario offriva un terreno ideale e fertile per radicali cambiamenti che da lì a poco si sarebbero verificati sul palcoscenico comunitario. Apparve evidente la necessità di incrementare la politica regionale per far fronte ad un modello territoriale dell'attività economica che si caratterizzava per l'esistenza di una forte divergenza tra due gruppi di regioni, differenze che erano destinate ad aumentare a causa della concentrazione delle attività economiche nelle aree a maggior livello di sviluppo, aree che presentavano vantaggi quali la presenza di infrastrutture, manodopera qualificata e vicinanza ai mercati a discapito delle aree maggiormente arretrate.

### **1.1.1 L'Atto Unico Europeo (AUE) e il Pacchetto Delors I**

Un primo punto di svolta nell'evoluzione della politica regionale è rappresentato dall'Atto Unico Europeo; tale accordo istituiva formalmente la Politica di coesione e poneva le basi per la prima storica riforma dei Fondi strutturali grazie alla "dichiarazione politica" in esso contenuta: le disparità regionali venivano, infatti definite come un elemento di freno per la realizzazione del mercato interno europeo, e quindi per l'approfondimento dell'integrazione economica stessa.

Il 17 febbraio 1986 a Lussemburgo e il 28 febbraio all'Aia (Paesi Bassi) veniva sottoscritto l'Atto Unico Europeo (AUE)<sup>29</sup>. L'AUE rappresentò la prima revisione del Trattato CEE, con la sua sottoscrizione importanti modifiche venivano apportate alle regole di funzionamento delle istituzioni europee<sup>30</sup>, ma soprattutto, veniva affermata, per la prima volta in forma ufficiale, l'importanza di uno sviluppo territoriale equilibrato a garanzia di margini di crescita stabili e diffusi. Tra le più importanti modifiche (in tema di politica regionale) apportate dall'AUE al Trattato CEE spicca l'istituzionalizzazione della politica di coesione attraverso l'introduzione, ex novo, di un apposito titolo, il titolo V "coesione economica e sociale", a cui si accompagnava la previsione di una complessiva riforma e di un potenziamento degli strumenti per lo sviluppo regionale, i fondi di solidarietà, denominati "Fondi strutturali" (FSE, FEAOG e FESR). L'idea di dare vita a una vera e propria Politica di coesione comune si rese necessaria a fronte sia dell'inadeguatezza delle disposizioni contenute nel Trattato di Roma nel fronteggiare le nuove sfide di carattere economico-sociale (rese ancora più complesse dall'aumento del numero degli Stati membri) sia di un contesto nel quale una maggiore e più profonda integrazione comunitaria, affidata principalmente all'azione dei mercati, rischiava di aggravare i divari regionali<sup>31</sup>.

L'atto unico europeo riconosceva, infatti, la necessità di una maggiore integrazione in grado di ridurre gli squilibri regionali esistenti, in quest'ottica le politiche regionali dell'Unione Europea venivano a costituire uno dei fondamentali pilastri su cui si basava il grande rilancio dell'integrazione europea:

---

<sup>29</sup> Atto unico europeo del 28.02.1986, entrato in vigore (nonostante l'iniziale opposizione da parte del governo britannico) il 1° luglio 1987, pubblicato in GU n. L 169 del 29.06.1987.

<sup>30</sup> L'AUE introduceva elementi innovativi che vanno dall'estensione del meccanismo di voto "a maggioranza qualificata" del Consiglio, all'ampliamento del numero delle politiche comuni, a un cambiamento della natura stessa del processo di integrazione. Quest'ultimo non veniva più indirizzato sull'obiettivo della realizzazione del "mercato comune", ma su quello di realizzare un "mercato interno": gli Stati membri della Comunità si impegnavano a completare, entro la fine del 1992, il mercato interno, come «spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali», chiamate le quattro libertà. Veniva, inoltre, fissato l'obiettivo, ancora più ambizioso, di creare una unione economica e monetaria.

<sup>31</sup> In merito rileva un autorevolissimo rapporto dal titolo "Efficienza, stabilità ed equità" di Padoa-Schioppa, pubblicato nell'aprile del 1987 (con la prefazione di Jaques Delors) il quale sottolinea come agli obiettivi dell'efficienza legati al mercato unico e della stabilità della moneta si debba affiancare anche quello dell'equità interna all'Europa.

la politica di coesione si poneva, come obiettivo prioritario, proprio il superamento di quei “ritardi strutturali” che affliggevano molti territori della Comunità, si fa riferimento, cioè, a quei problemi, di natura non occasionale, connessi all’incapacità di adeguamento delle strutture locali ai mutamenti del contesto economico e sociale comunitario.

La Commissione qualche anno dopo affermerà: “L’Atto unico europeo migliora in modo significativo il sistema istituzionale e fissa nuovi obiettivi per la Comunità, in particolare la realizzazione del mercato interno entro la fine del 1992 e il consolidamento della coesione economica e sociale. Conseguire questi due obiettivi significa altresì rispondere alle ispirazioni e alle speranze dei nuovi Stati membri i quali legittimamente auspicano che la partecipazione alla Comunità contribuisca allo sviluppo e all’elevazione del tenore di vita nei rispettivi paesi, per l’effetto combinato dei loro sforzi e del sostegno dei partner”<sup>32</sup>.

L’art. 23 AUE<sup>33</sup> offriva nuovi scenari e attribuiva nuovi doveri in capo alla Comunità: introduceva nel TCEE l’impegno della Comunità a sviluppare e proseguire “la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale” al fine di “promuovere uno sviluppo armonioso” (art. 130 A), nello stesso articolo si ribadiva, inoltre, quanto già espresso nel Preambolo del Trattato istitutivo della Comunità economica europea, ovvero che “la Comunità mira a ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite”. L’art. 130 B invitava, invece, gli Stati membri a condurre e coordinare la loro politica economica anche nell’ottica del perseguimento dell’obiettivo della riduzione del divario regionale e del ritardo delle regioni più svantaggiate, individuava, altresì, gli strumenti finanziari attraverso i quali perseguire gli obiettivi della Politica di coesione: “fondi a finalità strutturale”, ovvero il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia - sezione orientamento (FEAOG), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), nonché la “Banca europea per gli investimenti (BEI) e gli altri strumenti finanziari esistenti”. Ancora, veniva ad essere costituita una base giuridica per il FESR statuendo che questo “è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nella Comunità, partecipando allo sviluppo e all’adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino” (art. 130 C).

L’art 130 D<sup>34</sup>, ancora, prevedeva la successiva adozione da parte del Consiglio (su proposta d’insieme della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale) di una regolamentazione pertinente a ciascun fondo.

A chiusura del titolo V, l’art 130 E introduceva la procedura di cooperazione con il Parlamento in merito alle decisioni di applicazione relative al FESR (“Dopo l’adozione della decisione di cui all’articolo 130 D le decisioni di applicazione relative al Fondo europeo di sviluppo regionale sono prese dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e in cooperazione con il Parlamento europeo”).

La Commissione coglieva al volo le opportunità offerte dal nuovo titolo V del TCEE presentando, il 15 febbraio del 1987, al Consiglio e al Parlamento un pacchetto di proposte (Pacchetto Delors I)<sup>35</sup> per riformare il sistema finanziario comunitario e con il quale si avviava la “riforma dei fondi strutturali” al fine di renderli un efficace strumento operativo per il raggiungimento degli obiettivi di coesione previsti dall’Atto unico europeo; la proposta, inoltre, faceva riferimento ad un nuovo accordo interistituzionale in virtù del quale il Parlamento, il Consiglio e la Commissione avrebbero concordato prospettive finanziarie pluriennali e priorità di bilancio.

Nella sua comunicazione intitolata “Portare l’Atto unico al successo: una nuova frontiera per

---

<sup>32</sup> Comunicazione della Commissione delle Comunità europee, del 15 febbraio 1987, Portare l’Atto unico al successo: una nuova frontiera per l’Europa, COM(87)100 def.

<sup>33</sup> Art. 23 AUE: Introduce nella parte terza del trattato CEE il titolo V “coesione economica e sociale”.

<sup>34</sup> Art. 130 D AUE: “apportare alla struttura ed alle regole di funzionamento dei Fondi esistenti a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, sezione orientamento, Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale) le modifiche eventualmente necessarie per precisare e razionalizzare le loro missioni al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi enunciati negli articoli 130 A e 130 C nonché a rafforzarne l’efficacia e a coordinarne gli interventi fra di loro e con quelli degli strumenti finanziari esistenti”

<sup>35</sup> Pacchetto Delors I (dal nome di Jacques-Lucien-Jean Delors, presidente della Commissione delle comunità europee dal 1985 al 1994): approvato in via definitiva dal Consiglio europeo nel marzo 1998

l'Europa" la Commissione sosteneva l'introduzione di norme volte a migliorare la disciplina e la procedura di bilancio (per la prima volta veniva proposto uno schema di bilancio organizzato in rubriche, il che permetteva di inquadrare le spese comunitarie in un arco di tempo pluriennale); la previsione di una nuova fonte di entrate basata sul PIL dei singoli Stati membri; il rafforzamento delle politiche regionali attraverso un consistente aumento delle risorse<sup>36</sup> destinate ai fondi e i primi passi di ridisegno della politica agricola comune (PAC); nonché il rafforzamento dell'azione comunitaria negli ambiti di intervento della politica di coesione e delle politiche a favore dell'ambiente, delle scienze, delle tecnologie e dei trasporti.

Nell'agosto del 1987 la Commissione, basandosi sulle linee guida emerse dal Pacchetto Delors I, presentava una nuova Comunicazione<sup>37</sup> con la quale descriveva i concetti chiave alla base delle sue proposte di riforma dei Fondi e in particolare per: "concentrare le attività dei Fondi su obiettivi specifici; fornire ai Fondi adeguate risorse finanziarie per far fronte al sorgere di problemi; stabilire un nuovo metodo di funzionamento basato sulla complementarità, partnership e programmazione; semplificare le procedure e migliorare il coordinamento".

Il pacchetto Delors I, e le successive specificazioni, venivano così ad incorporare importanti cambiamenti che segneranno il futuro della politica regionale anche negli anni a venire.

## **2. Il primo periodo di programmazione della politica di coesione**

### **2.1 La Riforma dei Fondi Strutturali del 1988**

Il 29 giugno del 1988 il Parlamento, il Consiglio e la Commissione approvavano l'accordo interistituzionale che definiva, per la prima volta, prospettive finanziarie quinquennali.

La più volte prospettata riforma dei fondi strutturali trovava la sua prima attuazione nella programmazione comunitaria 1989-1993, in tale periodo la gestione dei Fondi strutturali veniva governata da un corpo di regolamenti che disciplinavano l'efficacia e il coordinamento degli interventi, l'attuazione e le disposizioni generali, nonché l'esecuzione di ciascuno strumento.

Per il suddetto periodo venivano allocate risorse corrispondenti ad attuali 63 miliardi di euro: le più importanti modifiche apportate al bilancio comunitario privilegiavano i tre Fondi strutturali i quali passavano così da un peso del 18% (1987) -anno in cui l'ammontare dei pagamenti si aggirava intorno ai 6 miliardi di ECU<sup>38</sup>- a uno del 29% (1993) -anno in cui l'ammontare dei pagamenti era salito ad una cifra superiore ai 20 miliardi di ECU- sul totale del bilancio comunitario (quasi un terzo dell'intero bilancio).

A ciò si accompagnava una radicale trasformazione delle modalità di gestione dei fondi i quali, conformemente alla procedura di bilancio annuale e alle quote nazionali decise in virtù dei rispettivi regolamenti, prevedevano un sistema per il finanziamento dei progetti sulla base di una logica intergovernativa (cioè dei progetti selezionati e promossi dagli Stati membri); dalla selezione annuale dei progetti ad opera degli Stati membri, con la successiva approvazione della Commissione europea, si passava ad una programmazione pluriennale<sup>39</sup> più strategica, fondata su un ampio partenariato tra

---

<sup>36</sup> Nel periodo 1987-88 viene definito un primo raddoppio delle risorse destinate alle politiche di sviluppo regionale

<sup>37</sup> Archive of European Integration, Reform of the Structural Funds - Commission Communication. COM (87) 376 final/2, 24 August 1987.

<sup>38</sup> European Currency Unit, ovvero "unità di conto europea" (o moneta fittizia), istituita nel marzo del 1979 nell'ambito del Sistema Monetario Europeo (SME) A partire dagli anni 1980 l'ECU ha conosciuto un notevole sviluppo dei suoi usi privati monetari e finanziari (emissione di obbligazioni, depositi e crediti bancari, assegni di viaggio ecc.) penetrando anche nel settore commerciale quale moneta di fatturazione e di pagamento. Con l'adozione dell'euro il 1° gennaio 1999 da parte dell'Unione economica e monetaria europea, l'ECU ha cessato di esistere. La conversione tra ECU ed euro è stata stabilita in base a un rapporto di 1 a 1.

<sup>39</sup> In un primo periodo si passò ad una programmazione quinquennale, oggi settennale, in maniera tale che la pianificazione superi il periodo di carica previsto per l'elezione europea, obbligando quindi ad avere una visione più lunga rispetto alla durata della carica.

regioni, Stati membri e Commissione europea. Una nuova classe di soggetti comunitari, nazionali e regionali, nonché di partner pubblici e privati di diversa provenienza cominciavano ad apprendere, a sviluppare capacità e ad esplorare nuove soluzioni e forme di collaborazione per promuovere lo sviluppo regionale e locale; questa fase può essere considerata il momento di massima espansione della teoria di governance multilivello.

L'adozione da parte del Consiglio di cinque Regolamenti nel 1988 dava vita ad una storica Riforma dei Fondi strutturali: il quadro giuridico della gestione dei fondi mutava in maniera profonda, da questo momento in poi, i successivi regolamenti si limiteranno ad apportare modifiche più o meno rilevanti all'assetto delineato.

Il Regolamento (CEE) n. 2052/88<sup>40</sup> relativo al coordinamento degli interventi dei fondi stabiliva gli obiettivi e i principi, le missioni dei fondi e le diverse forme di assistenza (individuava, inoltre, per ciascun obiettivo prefissato lo specifico strumento idoneo<sup>41</sup>). Gli obiettivi introdotti dalla Riforma si distinguevano in verticali (o regionali, territoriali), che si attuavano in determinate aree della Comunità (obiettivi 1, 2 e 5b), e in orizzontali (o comunitari), che interessano invece tutto il territorio dell'Unione (obiettivi 3, 4, 5a).

Nello specifico veniva statuito che, in attuazione del principio di concentrazione territoriale la politica di coesione doveva destinare la parte prevalente delle proprie risorse alle regioni obiettivo 1, cioè le regioni in ritardo di sviluppo; tale finalità doveva essere realizzata da un lato individuando i beneficiari a livello regionale e non a livello nazionale (in merito rileva un procedimento di armonizzazione statistica: l'elaborazione da parte dell'Eurostat, nel 1988, del cosiddetto sistema NUTS (Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche) dall'altro in base ad un criterio di eleggibilità secondo il quale dovevano essere individuate le regioni con Pil pro capite inferiore al 75% della media comunitaria. Nell'ambito della concentrazione territoriale rientrava anche l'obiettivo 2 (la riconversione delle regioni gravemente colpite dal declino industriale) in tal caso le regioni destinatarie andavano individuate tenendo conto del tasso disoccupazione, della percentuale di occupazione industriale e della diminuzione dell'occupazione relativa alla media comunitaria. Infine, obiettivo regionale poteva definirsi anche l'obiettivo 5b in merito alla promozione dello sviluppo nelle zone rurali. Non prevedevano, invece, alcuna concentrazione geografica i programmi degli obiettivi 3 e 4 e 5a che interessavano rispettivamente la lotta alla disoccupazione di lunga durata, i beneficiari di attività di inserimento professionale e una prospettiva di riforma della politica agricola comune (PAC). Quest'ultimo obiettivo determinerà un processo di compenetrazione fra politiche di coesione e PAC che porterà, in tempi assai più recenti, alla nascita del cosiddetto secondo pilastro nell'ambito delle politiche agricole comunitarie, orientato allo sviluppo rurale<sup>42</sup>.

Il Regolamento (CEE) n. 2052/88 strutturava un particolare modello di governance all'interno del

---

<sup>40</sup> Regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio, del 24 giugno 1988. Il cui art. 1 stabiliva che "l'azione che la Comunità conduce attraverso i Fondi strutturali, attraverso la BEI e attraverso altri strumenti finanziari esistenti va a sostegno del conseguimento degli obiettivi generali di cui agli articoli 130 A e 130 C del trattato onde contribuire al conseguimento dei seguenti cinque obiettivi prioritari: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo (« obiettivo n. 1 »); riconvertire le regioni, regioni frontaliere o parti di regioni (compresi i bacini d'occupazione e le comunità urbane) gravemente colpite dal declino industriale («obiettivo n. 2 »); lottare contro la disoccupazione di lunga durata (« obiettivo n. 3 »); facilitare l'inserimento professionale dei giovani («obiettivo n. 4»); nella prospettiva della riforma della politica agricola comune,

a) accelerare l'adeguamento delle strutture agrarie, b) promuovere lo sviluppo delle zone rurali («obiettivo n. 5 a») e («obiettivo n. 5 b»)"

<sup>41</sup> Regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio art.2 "Strumenti (...) obiettivo n. 1: FESR, FSE, FEOG-Orientamento; obiettivo n. 2: FESR, FSE; obiettivo n. 3: FSE; obiettivo n. 4: FSE; obiettivo n. 5 a): FEOG-Orientamento, n.5 b): FEOG-Orientamento, FSE, FESR".

<sup>42</sup> Vedi Infra, Capitolo 2 par. 3.3.

quale sono degni di nota i “Programmi Operativi”<sup>43</sup>: veniva introdotto l’obbligo per gli Stati membri di presentare per ogni singolo obiettivo uno specifico “programma di sviluppo regionale” (obiettivi 1, 2 e 5b) o un “programma nazionale”(obiettivi 3 e 4); ai sensi del modello di gestione e governance, la fase successiva sarebbe stata rappresentata dall’adozione, ad opera della Commissione, dei Quadri comunitari di sostegno (QCS).

Il Regolamento (CEE) n. 4253/88<sup>44</sup> prevedeva un approccio integrato attraverso una gestione maggiormente sinergica delle risorse: da un lato, un coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, dall’altro, tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti; definiva, inoltre, i campi e il contenuto dei piani e dei quadri comunitari di sostegno, i progetti di ampia portata soggetti all’approvazione della Commissione, nonché il regime degli stanziamenti, i pagamenti ed il sistema di controllo finanziario.

Gli altri tre regolamenti<sup>45</sup> recavano disposizioni di applicazione per il FESR, il FSE e il FEAOG, sezione orientamento e specificavano il contenuto della programmazione, i criteri di ammissibilità e le misure di assistenza tecnica.

Per la prima volta in materia di politica regionale era necessario predisporre, a qualsiasi livello decisionale, procedure per la gestione dei fondi, la sorveglianza e il controllo secondo un processo che richiedeva la definizione di programmi, di quadri comunitari di sostegno (i quali svolgevano la funzione di coordinare gli interventi) e di Programmi operativi.

## 2.2 I principi della politica di coesione

Risultato principale della Riforma è l’introduzione di quattro principi fondamentali (concentrazione; addizionalità; concertazione e programmazione) che ancora oggi, nonostante siano stati oggetto di rilevanti modifiche durante le fasi di programmazione successive a quella del 1988-1993, costituiscono il presupposto per l’adozione dei Fondi strutturali e la base dell’architettura della Politica di Coesione. Seguirà una specifica analisi dei capisaldi della politica di coesione, così come risultanti all’esito dei molteplici emendamenti avvenuti sino ad oggi.

Il Principio della “concentrazione”: trovava originariamente i propri riferimenti normativi negli articoli 9 e 12 del Regolamento 2052/88<sup>46</sup>.

La ratio della concentrazione la si rinveniva nel carattere limitato dell’ammontare delle risorse dei Fondi strutturali e, nella conseguente necessità di indirizzare gli interventi da essi derivati nelle aree più povere del territorio europeo.

In base a tale principio i fondi strutturali devono essere diretti a realizzare un numero ristretto di obiettivi prioritari, possibilmente localizzati all’interno di determinate aree; esso, quindi, implica che le caratteristiche socio-economiche di ciascuna regione possano incidere sull’allocazione dei fondi. L’applicazione del principio di concentrazione, inoltre, comporta una flessibilità del tasso di finanziamento comunitario, cioè, la variabilità delle risorse finanziarie da destinare ai singoli

---

<sup>43</sup> Programmi operativi, definiti dallo stesso Regolamento come “un insieme organico di azioni pluriennali per la cui esecuzione si può far ricorso a uno o più Fondi, ad uno o più degli altri strumenti finanziari esistenti ed alla BEI”.

<sup>44</sup> Regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio, del 19 dicembre 1988, recante disposizioni di applicazione del Regolamento (CEE) n. 2052/88; in GU n. L 374 del 31.12.98

<sup>45</sup> Regolamenti (CEE) numeri 4254/88 e 4255/88 e 4256/88 del Consiglio, del 19 dicembre 1988; in GU n. L 374 del 31.12.98.

<sup>46</sup> Il Regolamento (CEE) n. 2052/88: art 9. paragrafo 4, nel disciplinare l’intervento nelle zone industriali in declino interessate dalla realizzazione dell’obiettivo n. 2, statuiva che: “Nel redigere l’elenco e nel definire il quadro comunitario di sostegno (...) la Commissione provvede a garantire una reale concentrazione degli interventi sulle zone più gravemente colpite e nell’ambito geografico più appropriato, tenendo conto della situazione particolare delle zone interessate”; inoltre, all’art. 12, paragrafo 3 prevedeva: “sarà fatto uno sforzo significativo di concentrazione delle risorse di bilancio a favore delle regioni in ritardo in termini di sviluppo economico che sono interessate dalla realizzazione dell’obiettivo n. 1”

interventi strutturali, in conseguenza di una serie di fattori quali le caratteristiche delle azioni promosse dagli organismi territoriali, la capacità finanziaria dello stato membro interessato e la gravità dei problemi che vengono in riferimento.

La concentrazione può essere definita:

- tematica: volta ad incanalare le risorse dei fondi strutturali in obiettivi prioritari al fine di evitare una dispersione delle azioni (attività che si concretizza attraverso l'individuazione di un quadro strategico definito a livello europeo, in un accordo di partenariato tra gli stati, meglio espresso con i programmi operativi nazionali e regionali)

- geografica: su regioni o zone maggiormente in difficoltà

- finanziaria: all'interno della dotazione decisa dalla Commissione per ciascun obiettivo prioritario al fine di concentrare i finanziamenti sulle regioni maggiormente in difficoltà.

Tra le numerose modifiche apportate a tale principio, quelle più significative concernono: sul piano della concentrazione tematica, la riduzione degli obiettivi prioritari a tre, nelle fasi di programmazione 2000-2006, e la loro successiva e consistente riespansione ad undici, nell'attuale periodo di programmazione (2014-2020); sul piano della concentrazione geografica, la più grande espansione del territorio dell'Ue, nel 2004, ha determinato la destinazione delle risorse finanziarie ai dieci nuovi Paesi membri, fermo restando l'intento di concentrare le risorse in prevalenza nelle regioni e negli Stati membri meno prosperi; sul piano della concentrazione finanziaria, la proposta della Commissione Europea, per il periodo 2007-2013, di focalizzare le azioni supportate dalla politica di coesione su un numero limitato di priorità comunitarie (innovazione nell'economia della conoscenza, ambiente e prevenzione dei rischi, accessibilità e servizi d'interesse economico generale) e la conseguente riduzione, ad opera del Regolamento (CE) 1083/2006, dai precedenti cinque a tre (Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE) e Fondo di coesione) dei Fondi che intervengono nell'ambito della politica di coesione.

Principio di "addizionalità": trova il proprio riferimento normativo già nel Regolamento istitutivo del FESR del 1975<sup>47</sup>, ma è solo grazie alla Riforma del 1988 che riceve concreta attuazione<sup>48</sup>. Il Regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio si limitava, però, a prevedere che all'incremento "degli stanziamenti dei Fondi" sarebbe dovuto corrispondere "un incremento almeno equivalente del volume totale degli interventi pubblici o assimilabili (comunitari o nazionali) a finalità strutturale nello Stato membro interessato"<sup>49</sup>; sarà, poi, il successivo Regolamento (CEE) n. 2082/93 del Consiglio a plasmare tale principio statuendo che "le risorse dei Fondi strutturali stanziare in ogni Stato membro (...) non possono sostituire le spese pubbliche o assimilabili, a finalità strutturale, che devono essere realizzate dallo Stato membro nell'insieme dei territori interessati da un obiettivo". La ratio di tale principio consiste, quindi, nell'impedire che l'azione nazionale venga sostituita da quella comunitaria e che lo Stato beneficiario dei Fondi strutturali decida di assegnare le risorse nazionali ad altri interventi non considerati prioritari. Il principio dell'addizionalità, infatti, definisce l'intervento comunitario come complementare e non sostitutivo a quello nazionale: le risorse dei fondi strutturali non dovrebbero condurre a una riduzione (o addirittura ad una surrogazione) delle risorse

---

<sup>47</sup> art. 4, par. 2, Regolamento (CEE) n. 724/75, Vedi Supra Capitolo 1, par. 1.1.

<sup>48</sup> L'adozione del principio di addizionalità è frutto dell'esperienza maturata dagli organismi internazionali, soprattutto nel secondo dopoguerra, che condusse alla consapevolezza che interventi puramente solidaristici non accompagnati da piani nazionali rischiavano di risultare vani, per tale motivo la presenza di un cofinanziamento nazionale a sostegno dell'intervento avrebbe rappresentato una garanzia di un risultato maggiormente efficace.

<sup>49</sup> Regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio art. 9: "Al momento dell'elaborazione e dell'applicazione dei quadri comunitari di sostegno, la Commissione e gli Stati membri vigilano affinché l'incremento degli stanziamenti dei Fondi, previsto dall'articolo 12, paragrafo 2 del regolamento (CEE) n. 2052 / 88, abbia un impatto economico reale intensificato nelle regioni interessate e comporti un incremento almeno equivalente del volume totale degli interventi pubblici o assimilabili (comunitari e nazionali) a finalità strutturale nello Stato membro interessato, tenendo conto delle condizioni macroeconomiche in cui vengono effettuati tali finanziamenti".