Politica di coesione

La costruzione europea ha permesso l’integrazione di un numero sempre più ampio di Stati, i quali hanno stretto fra di loro forti legami economici e hanno avviato e gradualmente ampliato la cogestione delle questioni di interesse comune. L’integrazione europea (v. Integrazione, teorie della; Integrazione, metodo della) è una conquista che per essere preservata e potenziata necessita di un forte impegno dell’Unione europea per il mantenimento di un’adeguata coesione economica e sociale tra gli Stati membri.

Le origini della coesione economica e sociale risalgono ai Trattati di Roma del 1957, il cui preambolo individua fra gli obiettivi della Comunità economica europea (CEE) il raggiungimento di uno sviluppo armonioso, che garantisca la crescita degli Stati membri e che miri a ridurre le disparità fra le diverse regioni e il ritardo di quelle meno favorite.

Tuttavia, per diversi anni l’obiettivo indicato nel preambolo del Trattato di Roma è rimasto un mero auspicio, cui non ha fatto seguito la definizione di una politica specifica finalizzata a perseguire lo sviluppo armonioso dei territori comunitari e la riduzione delle disparità socioeconomiche tra le regioni.

È soltanto con l’Atto unico europeo del 1986, recepito dal Trattato sull’Unione europea (v. Trattato di Maastricht), che si gettano le basi di un’effettiva politica di coesione destinata a controbilanciare i vincoli del Mercato unico europeo nei paesi del sud dell’Europa e nelle altre regioni meno prospere. L’Atto unico precisa che i principali strumenti attraverso i quali l’Unione europea attua questa politica sono i Fondi strutturali, ossia il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA) – sezione orientamento.

Al FESR, istituito nel 1975, è stato attribuito il compito di contribuire alla correzione dei principali squilibri esistenti nella Comunità europea, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo, nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino.

Al FSE, previsto già nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea, è stato affidato il compito di promuovere all'interno della Comunità le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nonché di facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale.

Al FEOGA – sezione orientamento, previsto dal trattato istitutivo della Comunità economica europea come strumento al servizio della Politica agricola comune e costituito nel 1962, è stato attribuito il compito di adeguare e potenziare le strutture agrarie e di promuovere lo sviluppo rurale.

Il Consiglio europeo di Bruxelles del febbraio 1988, ha attribuito ai Fondi strutturali 68 miliardi di ECU (V. Unità di conto europea) per promuovere il miglioramento del tenore di vita delle popolazioni europee e ha previsto la revisione dei loro meccanismi di funzionamento. Tale revisione è stata realizzata con cinque regolamenti (regolamento CEE n. 2052/88 del Consiglio dei ministri del 24 giugno 1988, "Gazzetta ufficiale" L 185 del 15/7/1988; regolamento CEE n. 4253/88 del Consiglio, regolamento CEE n. 4254/88 del Consiglio, regolamento CEE n. 4255/88 del Consiglio, regolamento CEE n. 4256/88 del Consiglio, del 19 dicembre 1988, GU L 374 del 31/12/1988) adottati nel luglio del 1988 che si basano sui seguenti principi fondamentali: concentrazione, programmazione, partenariato, addizionalità.

Il primo principio si fonda sulla necessità di evitare finanziamenti a pioggia, concentrando le risorse comunitarie

disponibili su un numero limitato di obiettivi e di priorità d’intervento che riguardano, in particolare, l’adeguamento strutturale delle regioni comunitarie più povere; lo sviluppo e l’adeguamento delle regioni industriali o delle aree rurali in declino; la promozione dell’occupazione e dell’inclusione sociale.

Con il secondo principio si intende garantire che la scelta degli interventi da attuare sia il risultato di un’attenta attività di programmazione, che consenta di definire le strategie d’intervento e di individuare gli obiettivi, le risorse e le linee d’intervento, da inserire in specifici programmi. Tutti gli elementi contenuti in ciascun programma devono essere coerenti tra loro e con la finalità dello sviluppo economico e sociale.

Il partenariato implica una stretta concertazione tra la Commissione europea, le autorità competenti in ciascuno Stato membro, a livello nazionale, regionale e locale e i rappresentanti delle principali forze economiche e sociali e di altri organismi coinvolti nell’attività di preparazione e realizzazione degli interventi di sviluppo.

Infine, l’addizionalità significa che l’aiuto comunitario integra e non riduce l’impegno finanziario di ciascuno Stato membro a favore della coesione economica e sociale. Gli interventi strutturali sono finanziati contestualmente (cofinanziamento) dai Fondi e da risorse nazionali, pubbliche e private.

Il Trattato sull’Unione europea, con il quale la coesione economica e sociale diviene uno dei pilastri della Comunità europea (v. Pilastri dell’Unione europea), insieme all’Unione economica e monetaria e al Mercato unico, ha istituto, accanto a quelli già previsti, un nuovo Fondo strutturale: il Fondo di coesione.

Il Fondo di coesione (regolamento CE del Consiglio n. 1164/94

del 16 maggio 1994, GU L 130 del 25/05/1994, che sostituisce il regolamento CE n. 792/93 del 30 marzo 1993, GU L 79 del 1/04/1993) finanzia progetti in materia d'ambiente e nei settori delle infrastrutture e dei trasporti. Beneficiano del Fondo gli Stati membri che presentano un prodotto nazionale lordo pro capite inferiore al 90% della media comunitaria (Spagna, Grecia, Irlanda e Portogallo). Attualmente il Fondo è disciplinato dal regolamento CE1264/99 (regolamento CE del Consiglio n. 1264/99 e regolamento CE del Consiglio n. 1265/99, del 21 giugno 1999, GU L 161 del 26/06/1999), la cui vigenza è prevista sino al 31 dicembre del 2006.

Il Consiglio europeo di Edimburgo, del dicembre 1992, ha deciso di stanziare quasi 177 miliardi di ECU, che rappresentano un terzo del bilancio comunitario (v. Bilancio dell'Unione europea), a favore della politica di coesione. Nel 1993 sono stati adottati nuovi regolamenti sui Fondi strutturali (regolamento CE del Consiglio n. 2081/93; regolamento CE del Consiglio n. 2082/93; regolamento CE del Consiglio n. 2083/93; regolamento CE del Consiglio n. 2084; regolamento CE del Consiglio n. 2085/93, del 20 luglio 1993, GU L 193 del 31/07/1993) che confermano i citati principi fondamentali e introducono delle novità nel meccanismo di funzionamento dei Fondi strutturali per rendere più efficaci e trasparenti gli interventi previsti.

Ai Fondi strutturali si affianca un nuovo Strumento finanziario per l'orientamento della pesca – SFOP (regolamento CE del Consiglio n. 2080/93, del 20 luglio 1993, GU L 193 del 31/07/1993). Lo SFOP contribuisce al conseguimento di un equilibrio duraturo tra le risorse alieutiche e lo sfruttamento delle medesime, a incentivare la competitività delle imprese del settore e a valorizzare i prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

Il Consiglio europeo di Berlino, del marzo 1999, ha deciso una nuova riforma dei Fondi strutturali, ai quali sono stati attribuiti oltre 30 miliardi di euro l'anno, per un totale di

213 miliardi di euro, nell’arco di sette anni, dal 2000 al 2006. La riforma è stata attuata con l’adozione di nuovi regolamenti (regolamento CE n. 1260/1999 del Consiglio e regolamento CE n. 1263/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, GU L 161 del 26/06/1999; regolamento CE n. 1783/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e regolamento CE n. 1784/1999 del Parlamento e del Consiglio, del 12 luglio 1999, GU L 213 del 13/08/1999; regolamento CE n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, GU L 160 del 26/06/1999) che hanno introdotto alcune modifiche volte alla semplificazione dei processi di programmazione e attuazione degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali.

Oggi l’Unione europea è una delle aree economiche più ricche del mondo. Dal 1° maggio 2004, data di ingresso di dieci nuovi paesi, essa può vantare un mercato interno e un potenziale umano di oltre 450 milioni di cittadini. Tuttavia, il suo dinamismo è frenato complessivamente dall’esistenza di disparità economiche e sociali sia fra gli Stati membri, sia fra le regioni. L’Europa a Venticinque, con le sue 254 regioni, registra disparità due volte maggiori rispetto all’Europa dei Quindici.

Il 18 febbraio 2004, la Commissione europea ha presentato le seguenti proposte di riforma dei Fondi per il periodo 2007-2013: proposta di regolamento del Consiglio, del 14 luglio 2004, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, COM (2004)492 def.; proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 luglio 2004, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale, COM(2004)495 def.; proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 luglio 2004, relativo al Fondo sociale europeo, COM(2004)493 def., modificata dalla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 ottobre 2005, COM(2005)523 def.; proposta di regolamento del Consiglio, del 14 luglio 2004, che istituisce il Fondo di

coesione, COM(2004)494 def.; proposta di regolamento del Consiglio, del 14 luglio 2004, concernente il sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale, COM(2004)490 def.; proposta di regolamento del Consiglio, del 14 luglio 2004, relativo al Fondo europeo per la pesca, COM(2004)497 def. Tali proposte individuano per la politica di coesione le seguenti priorità: convergenza: sostenere la crescita e la creazione di posti di lavoro negli Stati membri e nelle regioni meno sviluppate; competitività regionale e occupazione: anticipare e stimolare il cambiamento; cooperazione territoriale europea: promuovere uno sviluppo armonico ed equilibrato del territorio dell'Unione – comunicazione della Commissione "Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013", del 5 luglio 2005, COM(2005) 299.

I Fondi strutturali, secondo l'esecutivo comunitario, continueranno a seguire i principi di attuazione previsti: concentrazione, programmazione, partenariato, addizionalità e si concentreranno sulle seguenti tematiche: innovazione, economia della conoscenza, ambiente, prevenzione dei rischi, accessibilità e servizi di interesse economico generale.

Silvia Vaccaro (2007)