

Dipartimento di Scienze Politiche

Corso di Laurea Magistrale in Relazioni internazionali

Cattedra di Diritto e politiche comunitarie del lavoro

**L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA DI  
COESIONE DELL'UNIONE EUROPEA.**

**Dalle origini alla nuova programmazione 2014-2020.**

RELATORE

Chiar.mo Prof. Edoardo Ales

CANDIDATO

Federica Trotta

Matr. 619112

CORRELATORE

Chiar.mo Prof. Paolo De Caterini

*Ai miei cari genitori,  
faro del mio percorso di vita.*

## Sommario

<b>CAPITOLO PRIMO</b> .....	4
<b>LA POLITICA DI COESIONE DELL'UNIONE EUROPEA</b> .....	4
1. Il divario regionale. ....	4
2. La Politica di coesione e l'economia sociale di mercato.....	9
3. La Politica di coesione dell'Unione europea nell'evoluzione del quadro giuridico europeo.....	12
3.1 Dal Trattato di Roma all'Atto unico europeo: l'origine della Politica di coesione.....	12
3.1.1 La politica regionale e la politica sociale della Comunità: le politiche pioniere della Politica di coesione. ....	15
3.2 Dall'Atto unico europeo al Trattato di Maastricht: l'istituzionalizzazione della Politica di coesione.....	25
3.3 Dal Trattato di Maastricht al Trattato di Amsterdam: il rafforzamento della Politica di coesione. ....	29
3.4 Dal Trattato di Amsterdam al Trattato di Nizza: l'avvio del potenziamento della coesione sociale. ....	36
3.4.1 "Agenda 2000": le sfide dell'allargamento dell'Unione europea e la coesione.....	38
3.4.2. La Strategia di Lisbona: la coesione sociale nel contesto di un'economia della conoscenza.....	41
3.5 Dal Trattato di Nizza al Trattato di Lisbona: il rafforzamento della dimensione sociale della coesione. ....	42
3.6 Il Trattato di Lisbona: l'affermazione della coesione economica, sociale e territoriale.....	43
3.6.1. La Strategia Europa 2020: gli scenari futuri della Politica di coesione.	46

<b>CAPITOLO SECONDO</b> .....	51
<b>I PERIODI DI PROGRAMMAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI</b> .....	51
1. I Fondi strutturali: il principale strumento operativo della Politica di coesione.	51
1.1 La Riforma dei Fondi strutturali del 1988. ....	53
1.1.1 L'incremento della disponibilità finanziaria dei Fondi strutturali.....	54
1.1.2 L'individuazione dei principi fondamentali ispiranti i Fondi strutturali.	55
1.1.3 La definizione degli "obiettivi prioritari" dei Fondi strutturali. ....	62
2. Il primo periodo di programmazione (1989-1993). ....	62
3. Il secondo periodo di programmazione (1994-1999). ....	69
4. Il terzo periodo di programmazione (2000-2006). ....	78
5. Il quarto periodo di programmazione (2007-2013).....	89
6. Il quinto periodo di programmazione (2014-2020). ....	99
<b>CAPITOLO TERZO</b> .....	111
<b>LA DIMENSIONE SOCIALE DELLA POLITICA DI COESIONE.</b> .....	111
1. Le tre dimensioni della coesione. ....	111
2. La dimensione sociale della coesione nell'evoluzione dei Trattati istitutivi.....	115
3. La dimensione sociale della coesione nel corso delle programmazioni dei Fondi strutturali. ....	154
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	160
<b>SITOGRAFIA</b> .....	174

## CAPITOLO PRIMO

### LA POLITICA DI COESIONE DELL'UNIONE EUROPEA.

#### 1. Il divario regionale.

La relazione odierna dimostra chiaramente che la politica di coesione è diventata uno strumento moderno e flessibile per affrontare le diverse sfide poste all'Europa. È lo strumento d'investimento dell'Europa: sensibile alla crisi ma strategico in quanto volano di crescita e fonte di posti di lavoro oltremodo necessari. In effetti i giorni di ingenti sussidi per la costruzione di strade e ponti sono ormai solo un ricordo del passato perché molti Stati membri stanno colmando il divario infrastrutturale. Gli investimenti incentrati sull'innovazione e la crescita verde saranno fonte di posti di lavoro duraturi e di qualità e rafforzeranno la competitività delle nostre regioni. Ma la crisi ha lasciato il segno in molte regioni e città. Le disparità permangono e vi è ancora molto da fare. Questi fondi devono essere spesi saggiamente per garantire i migliori risultati, soprattutto nelle regioni e nelle città dove le necessità sono più urgenti.<sup>1</sup>

Il Commissario europeo responsabile per la Politica regionale, Johannes Hahn, ha così commentato la Sesta Relazione sulla Coesione economica,

---

<sup>1</sup> Commissione europea, *Secondo una recente relazione della Commissione l'efficienza energetica, l'occupazione e le PMI sono il principale obiettivo della politica di coesione dell'UE per il periodo 2014-2020*, in [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-857\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-857_it.htm)

sociale e territoriale<sup>2</sup>, pubblicata dalla Commissione europea nel luglio del 2014.

Una delle sfide che l'Europa, allargata ora a ventotto Paesi, si trova a dover affrontare è rappresentata proprio dal persistente divario regionale.

Al fine di comprendere appieno l'entità del problema, si rivela utile visionare alcuni dati raccolti da Eurostat. In particolare, si prenderanno in esame indicatori quali il PIL e il tasso di disoccupazione<sup>3</sup>.

Una delle modalità con le quali quantificare le disparità regionali consiste, infatti, nel misurare e comparare il grado di ricchezza di ciascuna Regione<sup>4</sup>, ossia il Prodotto Interno Lordo (PIL).

Nell'Europa dei Quindici, il rapporto tra il 10% delle Regioni più ricche e il 10% delle Regioni più povere era pari a 2,61:1; a seguito dell'allargamento a Venticinque, avvenuto il 1° maggio 2004, tale rapporto è passato a 4,4:1; nell'Europa a Ventotto (dati al 2011) si registra un ulteriore incremento del suddetto rapporto che si attesta su 7,09:1 (Figura 1). I dati riportati mettono in evidenza come l'allargamento dell'UE, frutto di un processo lungo e complesso sotto i profili politici, giuridici ed economici, abbia determinato un progressivo accrescimento del divario tra Regioni aventi livelli di sviluppo socio-economico disomogenei. In sostanza, l'Europa diventa sempre più allargata, ma sempre meno coesa.

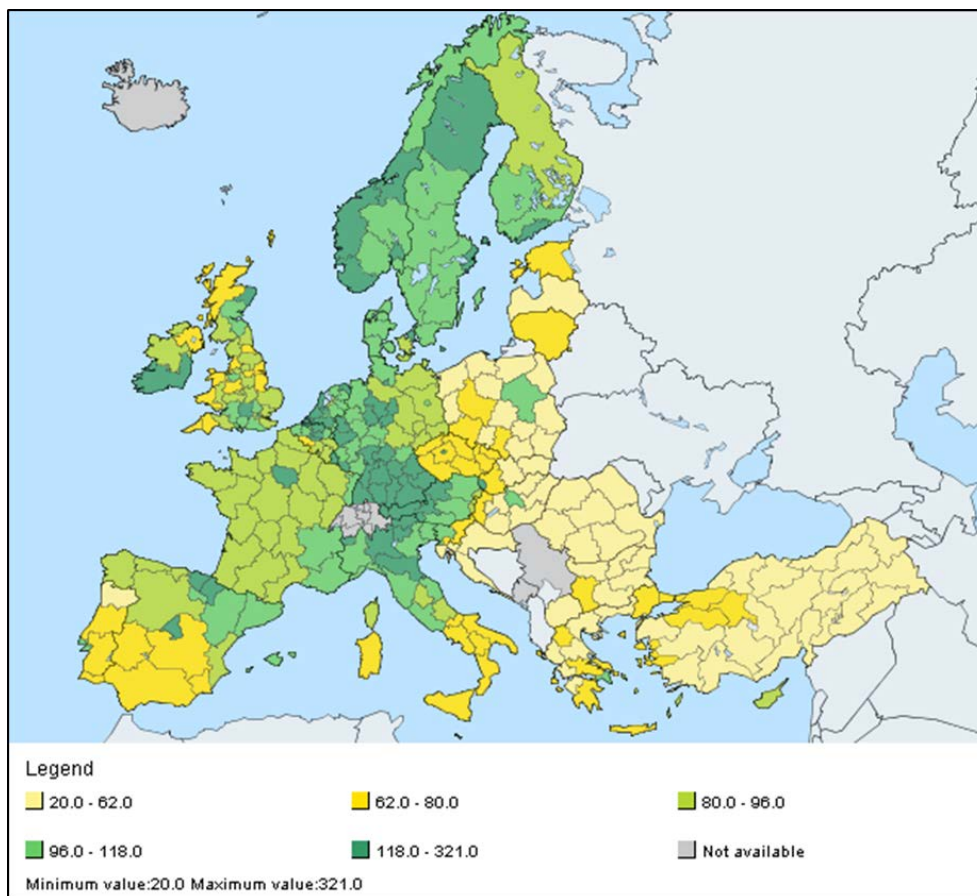
---

<sup>2</sup> Commissione europea, *Sesta Relazione sulla Coesione economica, sociale e territoriale*, Bruxelles, 2014.

<sup>3</sup> Vedi L. MONTI, *Politiche di sviluppo e fondi strutturali*, Edizioni SEAM, Roma, 2000, pp. 104-105, per una analisi della nozione di "disparità" e degli indicatori con i quali quantificare la disparità.

<sup>4</sup> Le Regioni, cui si farà più volte riferimento nel corso della presente trattazione, corrispondono ai territori di livello NUTS 2. Ne sono un esempio le Regioni italiane, le Comunità autonome in Spagna, i *Länder* austriaci, etc. Per mero fine di chiarezza espositiva, occorre ricordare che l'acronimo NUTS — dal francese *nomenclature des unités territoriales statistiques* — indica la ripartizione del territorio dell'Unione europea a fini statistici. Tale classificazione, ideata da Eurostat nel 1988, comprende i seguenti livelli territoriali: NUTS 1, NUTS 2 e NUTS 3, corrispondenti rispettivamente alle principali regioni socio-economiche, alle regioni di base per l'applicazione delle politiche regionali e alle piccole regioni per diagnosi specifiche.

**Figura 1: PIL pro capite per Regione (in % della media UE-28), 2011.**

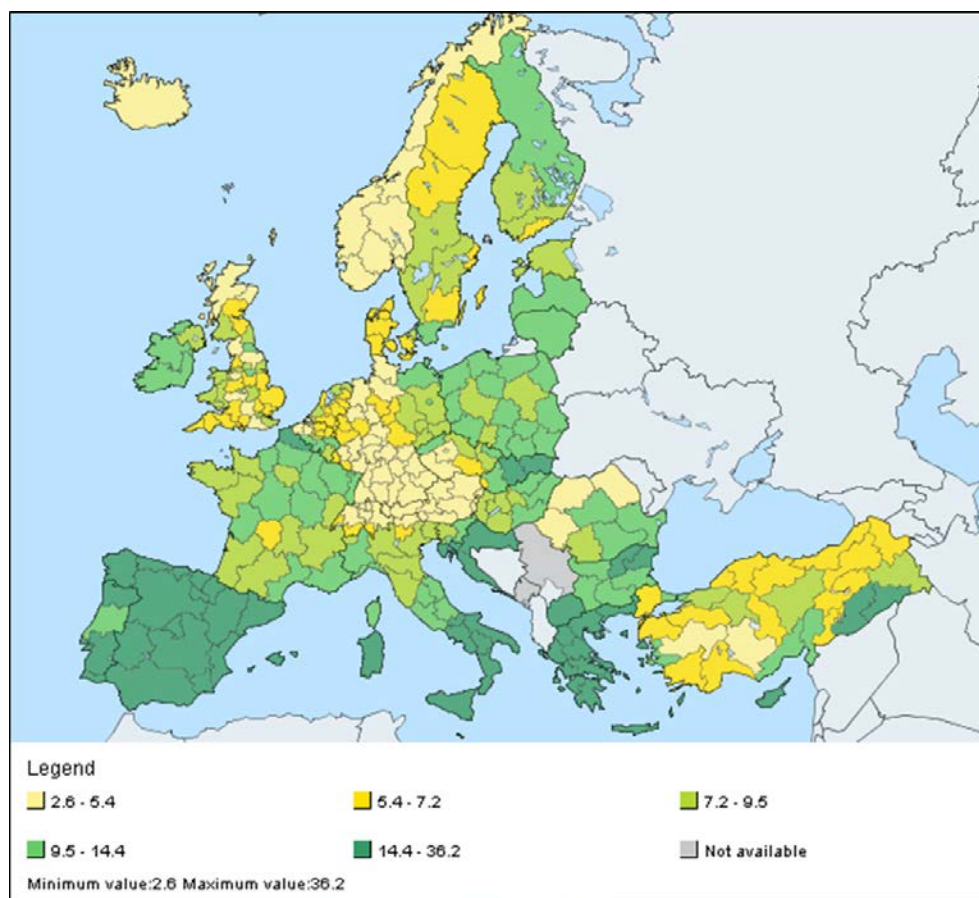


Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat.

Un altro indicatore da considerare è quello del tasso di disoccupazione.

I dati raccolti da Eurostat mostrano che nell'Europa a Ventotto (dati al 2013) i tassi di disoccupazione regionali sono compresi tra il 2,6% e il 36,2% (Figura 2). Il tasso più basso (2,6%) è stato registrato nelle Regioni dell'Oberbayern e di Freiburg, situate in Germania, mentre il tasso più alto (36,2%) nella Regione dell'Andalucía, in Spagna.

**Figura 2: Tasso di disoccupazione per Regione, 2013.**



Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat.

Dall'analisi del tasso di disoccupazione a livello di Stati membri, relativo all'anno 2013 (Figura 3), emerge che l'Austria, con il 5%, è il Paese avente il tasso di disoccupazione più basso, seguita da Germania (5,2%), Lussemburgo (6,2%) e Malta (6,4%). Tra i Paesi che presentano il numero più elevato di disoccupati figurano Grecia (27,4%), Spagna (25,6%), Croazia (17,1%) e Cipro (16,5%).

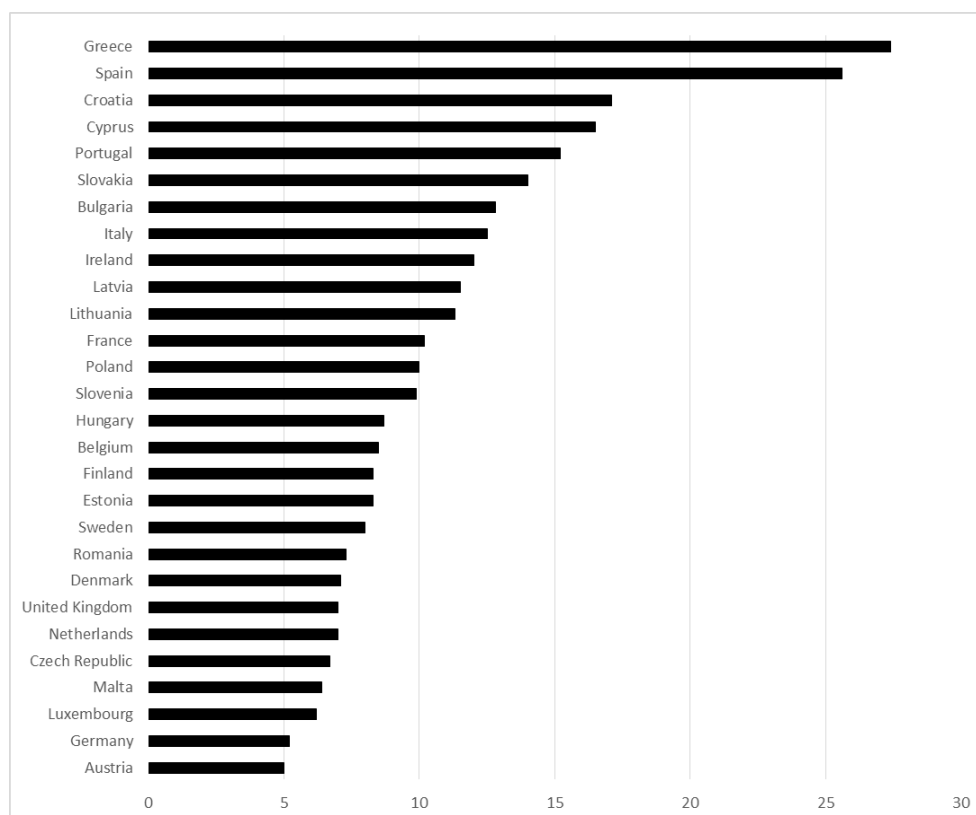
La comparazione dei dati summenzionati con quelli relativi all'UE a Venticinque consente di confermare l'avvenuto incremento del divario regionale anche in termini di disoccupazione. Infatti, nell'Europa dei Venticinque il tasso medio di disoccupazione era pari al 9%, mentre nell'Europa a Ventotto si attesta al 10,6%. E ancora, nell'UE a Venticinque (dati al 2002) i tassi di disoccupazione regionali erano compresi tra il 2% e



il 29,3%, mentre nell'Europa a Ventotto (dati al 2013) variano dal 2,6% al 36,2%.

Le disparità rispetto al tasso di disoccupazione risultano evidenti non tanto a livello di Stati membri, quanto piuttosto a livello di Regioni. In particolare, si registra un forte incremento del valore massimo del tasso di disoccupazione regionale, il quale è passato dal 29,3% al 36,2%.

**Figura 3: Tasso di disoccupazione, Stati membri UE-28, 2013.**



Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat.

Gli indicatori presi in esame consentono di individuare alcuni dei principali ostacoli, di natura socio-economica, posti al pieno sviluppo di una coesione economica, sociale e territoriale all'interno dell'Unione europea.

Quanto sin qui esposto dimostra come il progressivo allargamento dell'Unione europea e il conseguente incremento del divario regionale rendano prioritaria una consapevole Politica di coesione.

## 2. La Politica di coesione e l'economia sociale di mercato.

I padri fondatori dell'Unione europea ritenevano che il divario regionale sarebbe stato gradualmente assorbito attraverso l'affermazione delle quattro libertà fondamentali, le quali erano state previste dal Trattato istitutivo della Comunità economica europea ai fini della completa realizzazione del mercato unico. L'originaria convinzione era, dunque, che la rimozione degli ostacoli posti alla libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali, avrebbe favorito l'integrazione economica e la coesione tra gli Stati membri e le loro Regioni.

In seguito, tuttavia, ci si rese conto che, all'interno di un mercato aperto alla concorrenza, il fenomeno delle disparità tra Regioni non si sarebbe risolto, o quantomeno attenuato, bensì avrebbe potuto ulteriormente aggravarsi<sup>5</sup>. A tale riguardo, Luciano Monti rileva che:

Il persistere ed anzi l'acuirsi, nonostante l'introduzione del Mercato Unico, dei divari regionali con la "deriva" di numerose regioni periferiche, rende evidente l'insufficienza degli strumenti detti di "eterocorrezione" (cioè miranti ad eliminare le azioni e le pratiche restrittive, la concorrenza e dunque la libera circolazione di persone, beni e servizi). La Comunità è indotta, allora, a considerare sempre più attentamente anche strumenti di "eterocompensazione", cioè volti alla redistribuzione di reddito dalle regioni più ricche a quelle più povere. Questi ultimi, essendo rivolti a eliminare in modo permanente le cause del divario, sono definiti "strutturali". Con gli interventi strutturali, in altre parole, non ci si accontenta di ridurre gli effetti di una situazione di divario (disoccupazione, bassa scolarizzazione o

---

<sup>5</sup> Cfr. A. PREDIERI, *Europeità dei fondi strutturali: compendio e metafora*, in A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione Europea*. Atti del convegno, Firenze, 12-13 maggio 1995, Giuffrè editore, Milano, 1996, pp. 16-17.

altro), ma si vogliono rimuovere le cause che generano tali effetti.<sup>6</sup>

Anche lo studioso Alberto Predieri fa riferimento agli strumenti di eterocorrezione e di eterocompensazione. A tale proposito, l'autore appena citato afferma che «l'Unione è basata su un'economia di mercato aperto e di concorrenza, ma anche di mercato eterocorretto ed eterocompensato. Cosicché ben conosce lo strumentario di un'economia sociale ampiamente estesa»<sup>7</sup>. L'Unione europea risulta, quindi, caratterizzata da una «economia sociale di mercato eterocorretto ed eterocompensato»<sup>8</sup>, volta a correggere gli squilibri economici e sociali.

Sebbene il Trattato di Roma facesse riferimento all'economia sociale di mercato in modo troppo timido, nel suo Preambolo indicava che:

Vi era una diversa dimensione, quella dell'eterocompensazione oltre a quella dell'eterocorrezione del mercato, che veniva fatta, quest'ultima, in modo netto e qualificante nelle disposizioni sulla concorrenza<sup>9</sup>. Invece, di eterocompensazione si parlava in modo più allusivo, più sotto forma di deroghe ai precetti sul mercato unico che di norme costituenti il sistema. Ma alla dimensione della compensazione tramite allocazione e distribuzione veniva fatto riferimento, in modo particolare, negli artt. 2, 39 par. 2 a, 49 d, 80 par. 2, 92 par. 2 c, 3 a, 3 c.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> L. MONTI, *L'Europa delle Regioni*, Luiss University Press, Roma, 2005, p. 63.

<sup>7</sup> A. PREDIERI, *op. cit.*, p. 40.

<sup>8</sup> *Ivi*, p. 4.

<sup>9</sup> Trattato CEE, Parte terza "Politica della Comunità", Titolo I "Norme comuni", Capo 1 "Regole di concorrenza", artt. 85-94.

<sup>10</sup> A. PREDIERI, *op. cit.*, pp. 28-29.

Cfr. M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, *La politica regionale e di coesione economica e sociale*, in U. DRAETTA (a cura di), *Elementi di diritto comunitario*, Giuffrè editore, Milano, 1995.

Come è stato ben evidenziato dagli autori summenzionati, l'economia sociale di mercato presuppone eterocorrezioni ed eterocompensazioni, nonché allocazioni e redistribuzioni, con l'obiettivo di ridurre, o persino di rimuovere, le asimmetrie. Al fine di superare gli squilibri e i ritardi strutturali a livello regionale, si rende necessario l'utilizzo di strumenti solidaristici che abbiano una funzione redistributiva e, al tempo stesso, allocativa<sup>11</sup>. Infatti, mentre i sistemi di redistribuzione si limitano alla mera attribuzione di sovvenzioni forfetarie da parte dell'amministrazione centrale, i sistemi di allocazione comportano una rilevante attività di concertazione tra l'autorità donante e quella beneficiaria in merito agli obiettivi prioritari di sviluppo socio-economico da perseguire. In merito a tale aspetto, la Commissione europea ha messo l'accento proprio sul fatto che «il rinnovamento del “modello europeo” di società deve farsi attraverso una solidarietà meno passiva»<sup>12</sup>.

Fatta questa necessaria premessa, si può rilevare come fin dalla concezione originaria del progetto di Unione europea emerga, in qualche modo, una consapevolezza dell'esistenza di disparità regionali e ciò ha rappresentato la base per lo sviluppo della politica di armonizzazione attraverso l'emanazione di direttive dettagliate<sup>13</sup> e, in seguito, della vera e propria Politica di coesione. In altri termini, la crescente consapevolezza in merito al persistere e all'acuirsi del divario tra le Regioni europee ha reso necessari la nascita e lo sviluppo di una apposita politica comunitaria mirante a compensare gli squilibri regionali, quale appunto la Politica di coesione.

---

<sup>11</sup> Cfr. J. DELORS, *L'unité d'un homme*, Éditions Odile Jacob, Paris, 1994.

<sup>12</sup> Commissione europea, *Libro Bianco: Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, 1994, p. 16.

<sup>13</sup> Vedi U. TRIULZI, *Le politiche economiche dell'Unione Europea*, Mondadori Università, Roma, 2010, p.121. L'autore mette in evidenza come «mentre l'armonizzazione mira ad uniformare al massimo grado gli elementi divergenti attraverso un processo di eliminazione dei contrasti, la coesione, pur avendo come scopo il perseguimento di una maggiore eguaglianza in merito alle opportunità di partenza di ordine economico e sociale, non è mai in contrasto con il principio di diversità».

### 3. La Politica di coesione dell'Unione europea nell'evoluzione del quadro giuridico europeo.

La Politica di coesione è il frutto di un lungo e complesso processo, il quale ha inevitabilmente seguito l'evoluzione dei Trattati istitutivi posti alla base del processo di integrazione europea.

Ai fini di chiarezza espositiva, si esamineranno di seguito le principali tappe che hanno caratterizzato dapprima la nascita, e successivamente lo sviluppo, della Politica di coesione.

In particolare, si farà riferimento a sei fasi fondamentali:

1. dal Trattato di Roma all'Atto unico europeo (1957-1986)
2. dall'Atto unico europeo al Trattato di Maastricht (1986-1992)
3. dal Trattato di Maastricht al Trattato di Amsterdam (1992-1997)
4. dal Trattato di Amsterdam al Trattato di Nizza (1997-2001)
5. dal Trattato di Nizza al Trattato di Lisbona (2001-2007)
6. il Trattato di Lisbona e gli scenari futuri (2007-2020).

#### 3.1 Dal Trattato di Roma all'Atto unico europeo: l'origine della Politica di coesione.

La firma del Trattato istitutivo della Comunità economica europea pose le basi per la nascita della Politica di coesione, la cui istituzionalizzazione sarebbe stata sancita dalla sottoscrizione dell'Atto unico europeo.

Fin dalle origini del processo di integrazione comunitaria si percepì la necessità di compensare gli squilibri regionali. Ciò emerge già nel Preambolo del Trattato istitutivo della Comunità economica europea del 1957, laddove i sei Paesi firmatari si impegnavano a «rafforzare l'unità delle loro economie e assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite».

Tale impegno era altresì richiamato all'art. 2 del Trattato di Roma, il quale indicava, tra i compiti assegnati all'istituenda Comunità, la promozione di «uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità», nonché di «un'espansione continua ed equilibrata».

Altri riferimenti normativi rilevanti sul tema sono rappresentati dagli artt. 39 par. 2a<sup>14</sup>, 42 a<sup>15</sup>, 49 d<sup>16</sup>, 80 par. 2<sup>17</sup>, 92 par. 2c, 3a, 3c<sup>18</sup>, 226 par. 1<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> Trattato CEE, art. 39 par. 2a: «Nell'elaborazione della politica agricola comune e dei metodi speciali che questa può implicare, si dovrà considerare: a) il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle *disparità strutturali e naturali* tra le *diverse regioni agricole*».

<sup>15</sup> Trattato CEE, art. 42 a: «Il Consiglio può in particolare autorizzare la concessione di aiuti: a) per la protezione delle *aziende sfavorite da condizioni strutturali o naturali*».

<sup>16</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>17</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 regionale 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>18</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. Tuttavia, gli aiuti alle costruzioni navali esistenti alla data del 1° gennaio 1957, in quanto determinati soltanto dall'assenza di una protezione doganale, sono progressivamente ridotti alle stesse condizioni che si applicano per l'abolizione dei dazi doganali, fatte salve le disposizioni del presente Trattato relative alla politica commerciale comune nei confronti dei paesi terzi».

<sup>19</sup> Trattato CEE, art. 226 par. 1: «Durante il periodo transitorio, in caso di difficoltà gravi in un settore dell'attività economica e che siano suscettibili di protrarsi, come anche in caso di difficoltà che possano determinare *grave perturbazione in una situazione economica regionale*, uno Stato membro può domandare di essere autorizzato ad adottare misure di salvaguardia che consentano di ristabilire la situazione e di adattare il settore interessato all'economia del mercato comune».

Il Trattato di Roma sancì, quindi, un primo riconoscimento dell'esistenza delle disparità socio-economiche tra le Regioni europee. Nonostante ciò, tuttavia, tale riconoscimento non si tradusse, almeno in una fase iniziale, nell'elaborazione di una apposita politica volta a colmare gli squilibri regionali. Inoltre, il Trattato di Roma non aveva previsto adeguati strumenti<sup>20</sup> né concettuali né operativi volti a equilibrare le asimmetrie.

Tornando al succitato art. 2 del Trattato CEE, meritano qualche osservazione i concetti di «sviluppo armonioso» e di «espansione equilibrata».

In merito al primo concetto, occorre sottolineare come i sei Paesi firmatari avessero messo l'accento sulla necessità di promuovere lo «sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità» al fine di garantire l'affermazione delle quattro libertà fondamentali, simbolo per eccellenza dell'integrazione comunitaria. La presenza di disparità strutturali tra le Regioni europee in termini di sviluppo economico e sociale, infatti, avrebbe fortemente ostacolato il pieno sviluppo e il buon funzionamento del mercato comune, nonché l'avanzare del processo di integrazione socio-economica tra gli Stati membri della Comunità.

Inoltre, è opportuno fare la seguente considerazione relativamente a una situazione già in parte emersa<sup>21</sup>. Da un lato, la Comunità aveva il compito di promuovere lo «sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità» attraverso la realizzazione del mercato comune, oltre che

---

<sup>20</sup> Nei decenni successivi all'entrata in vigore del Trattato di Roma, la quale avvenne il 1° gennaio 1958, vennero promosse alcune iniziative aventi lo scopo di ridurre le lapolissiane disparità regionali in termini di sviluppo socio-economico, nonché di promuovere il coordinamento tra le politiche regionali degli Stati membri e le politiche settoriali della Comunità. Rientravano in tali iniziative i cd. “programmi di sviluppo regionale” e le cd. “azioni integrate”. Queste ultime furono promosse dalla Commissione europea alla fine degli anni Settanta, con l'obiettivo di sostenere lo sviluppo delle aree depresse, in particolare le regioni agricole, e di quelle interessate da crisi di riconversione. Tali iniziative, le quali erano finanziate con i Fondi strutturali e i prestiti concessi dalla Banca europea per gli investimenti, avevano un carattere occasionale e si configuravano come interventi concertati solo in via embrionale. Ad ogni modo, le suddette iniziative ebbero il merito di preparare la strada alla istituzione dei successivi strumenti in materia di sviluppo regionale.

<sup>21</sup> Cfr. *supra*, Capitolo I, par. 2.

mediante «il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri».

Tuttavia, dall'altro lato, proprio la realizzazione del mercato comune aveva determinato, in alcuni casi, un peggioramento delle condizioni socio-economiche di Regioni già svantaggiate.

Per questo ordine di considerazioni, si rendeva sempre più necessaria l'elaborazione e l'attuazione di una vera e propria Politica di coesione, capace di porre rimedio alle perturbazioni causate dalla creazione del mercato comune.

Per quanto concerne il concetto di «espansione equilibrata», esso faceva riferimento a un processo di espansione caratterizzato da equilibrio. Le istituzioni comunitarie avrebbero dovuto perseguire l'obiettivo della riduzione delle asimmetrie al fine di evitare il persistere degli squilibri giudicati intollerabili e inaccettabili dalla Comunità e dagli Stati membri. Tale funzione riequilibratrice si poneva, infatti, l'obiettivo di attenuare le disparità a una soglia di tollerabilità tale da permettere il mantenimento della pace sociale e dell'assetto istituzionale della Comunità e degli Stati membri. A dimostrazione della rilevanza della nozione di "equilibrio", quest'ultima è stata menzionata anche nei Trattati successivi, come ad esempio all'art. B del Trattato di Maastricht, nonché all'art. 2 del Trattato che istituisce la Comunità europea<sup>22</sup>.

### 3.1.1 La politica regionale e la politica sociale della Comunità: le politiche pioniere della Politica di coesione.

Nel periodo antecedente all'istituzionalizzazione della Politica di coesione economica e sociale, avvenuta mediante l'Atto unico europeo, e prima della Riforma dei Fondi strutturali del 1988, l'obiettivo di ridurre «le disparità fra

---

<sup>22</sup> Trattato di Maastricht, art. B: «L'Unione si prefigge i seguenti obiettivi: promuovere un progresso economico e sociale *equilibrato* e sostenibile»; art. 2 del TCE: «La Comunità ha il compito di promuovere [...] uno sviluppo armonioso ed *equilibrato* delle attività economiche nell'insieme della Comunità».



le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite» fu perseguito principalmente attraverso la politica regionale e la politica sociale della Comunità.

La politica regionale comunitaria non era originariamente prevista dal Trattato istitutivo della CEE e tardò a essere elaborata e attuata a causa di una serie di motivazioni. Avendo riguardo a tali motivi, lo studioso Holland<sup>23</sup> ritiene che una delle cause principali del suddetto ritardo sia rappresentata dalla sostanziale avversione manifestata dal Trattato di Roma rispetto agli aiuti concessi dagli Stati. La disposizione derogatoria rispetto al divieto generale di concedere aiuti di Stato, contenuta all'art. 92, par. 3a<sup>24</sup> del Trattato CEE, tendeva, infatti, a essere interpretata per lo più in modo fortemente restrittivo.

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.

La Conferenza al Vertice di Parigi, la quale ebbe luogo nell'ottobre del 1972, costituì un punto di svolta, in quanto si assegnò 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.

Nel 1975 prese avvio la vera e propria politica regionale comunitaria sulla base della clausola dei poteri impliciti contenuta all'art. 235 del Trattato di Roma.

Nel 1975 venne altresì istituito, mediante il Regolamento n. 724/75<sup>25</sup>, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), con l'obiettivo di «correggere i principali squilibri regionali nella Comunità, in particolare quelli risultanti

---

<sup>23</sup> Vedi S. HOLLAND, *Le regioni e lo sviluppo economico europeo*, Laterza, Bari, 1977.

<sup>24</sup> Vedi *supra*, Nota 18.

<sup>25</sup> Reg. 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.

dalla prevalenza delle attività agricole, dalle trasformazioni industriali e da una sottoccupazione strutturale»<sup>26</sup>.

Nonostante l'istituzione del Fondo europeo di sviluppo regionale, la politica regionale comunitaria rimase inizialmente di esclusiva competenza degli Stati membri<sup>27</sup>. Ai sensi dell'art. 3 del summenzionato Regolamento n. 724/75:

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.

Il FESR avrebbe, dunque, potuto sostenere solamente quelle aree precedentemente individuate dagli Stati membri e oggetto di intervento nell'ambito dei regimi di aiuti nazionali.

Gli interventi finanziati dal FESR si sarebbero inevitabilmente configurati come un mero strumento complementare rispetto alle risorse degli Stati membri oppure come una forma di finanziamento della spesa pubblica<sup>28</sup>.

Ciò avrebbe limitato fortemente la funzione riequilibratrice degli squilibri esistenti propria del FESR, andando così a discapito delle Regioni più svantaggiate.

---

<sup>26</sup> Reg. CEE n. 724/75 cit., art. 1.

<sup>27</sup> Vedi U. TRIULZI, *Le politiche economiche dell'Unione Europea*, Mondadori Università, Roma, 2010.

<sup>28</sup> Reg. CEE n. 724/75 cit., art. 4, par. 2a: «Il contributo del Fondo così stabilito 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».

Si cercò di superare i limiti pocanzi esposti attraverso l'approvazione di alcune riforme<sup>29</sup>; tuttavia, sebbene si riconobbe una crescente autonomia agli interventi posti in essere dalla Comunità, le modifiche apportate alla disciplina relativa alla gestione del FESR non ebbero effetti rilevanti sotto il profilo dell'efficacia del Fondo nel compensare gli squilibri regionali.

Il FESR continuò, infatti, a finanziare singoli progetti, anziché programmi integrati e concertati tra Stati membri e Comunità.

Inoltre, perdurò il ricorso ai contributi del FESR in qualità di rimborso della spesa pubblica statale destinata a interventi a finalità regionale.

La conclusione da trarre è che la politica regionale comunitaria è stata caratterizzata da una serie di limiti sotto i profili quantitativo e qualitativo.

In merito all'aspetto quantitativo, lo strumento finanziario a finalità regionale ebbe a disposizione esigue risorse ai fini del perseguimento dell'obiettivo indicato al succitato art. 1 del Regolamento n. 724/75. Infatti, nel periodo compreso tra il 1975, l'anno in cui fu istituito il Fondo, e il 1988, l'anno della Riforma dei Fondi strutturali, le risorse del Fondo furono mediamente pari al 6,4% del bilancio comunitario.

Per quanto concerne il profilo qualitativo, non vennero soddisfatte le aspettative circa l'effettiva applicazione dei principi di "programmazione" e di "concertazione", i quali avrebbero dovuto guidare la realizzazione degli interventi a finalità regionale.

---

<sup>29</sup> Regolamento CEE n. 214/79 del Consiglio, del 6 febbraio 1979, che modifica il Regolamento CEE n. 724/75 che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale, in GU n. L 35 del 09.02.1979.

Regolamento CEE n. 1787/84 del Consiglio, del 19 giugno 1984, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale, in GU n. L 169 del 28.06.1984.

Regolamento CEE n. 2088/85, del 23 luglio 1985, relativo ai Programmi integrati mediterranei, in GU n. L 197 del 27.07.1985.

Vedi U. TRIULZI, *Dal mercato comune alla moneta unica*, Edizioni SEAM, Roma, 1999, pp. 234-241, per un'analisi approfondita delle innovazioni introdotte dalle suddette riforme nella disciplina del FESR nel periodo compreso tra il 1975 e il 1988, nonché dei limiti di fondo, i quali hanno di fatto impedito il raggiungimento degli obiettivi prefissati dalle succitate riforme.

Inoltre, il FESR era stato coordinato in modo efficace solo raramente con gli altri strumenti finanziari comunitari, quali il Fondo sociale europeo, il Fondo europeo di orientamento e garanzia e la Banca europea per gli investimenti, con l'effetto di avvantaggiare le Regioni meglio organizzate e dotate di maggiore peso, in quanto in grado di ricevere le risorse comunitarie provenienti da più fonti.

La Riforma dei Fondi strutturali del 1988 comportò una sostanziale modifica nella gestione del Fondo europeo di sviluppo regionale, in particolare mediante l'affermazione dei due importanti principi di "programmazione" e di "concertazione" prima richiamati e che più avanti saranno oggetto di analisi<sup>30</sup>.

Passando ora all'esame della politica sociale, va innanzitutto detto che la politica sociale comunitaria fu esplicitamente prevista dal Trattato di Roma in un apposito Titolo<sup>31</sup>, diversamente da quanto avvenuto per la politica regionale comunitaria. Il succitato Trattato aveva altresì previsto espressamente l'istituzione di un apposito strumento finanziario mediante il quale porre in essere la politica sociale comunitaria<sup>32</sup>. Si trattava del Fondo sociale europeo (FSE), il quale avrebbe avuto «il compito di promuovere all'interno della Comunità le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori» al fine di «migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori all'interno del mercato comune e contribuire così al miglioramento del tenore di vita»<sup>33</sup>.

Viene ora in rilievo l'art. 125 del Trattato CEE, laddove si leggeva che:

1. A richiesta di uno Stato membro, il Fondo [...] copre il 50 % delle spese destinate da tale Stato [...]:

---

<sup>30</sup> Vedi *infra*, Capitolo II, par. 1.1.

<sup>31</sup> Trattato CEE, Titolo III "Politica sociale", artt. 117-128.

<sup>32</sup> Trattato CEE, art. 3, lett. i), artt. 123-125.

<sup>33</sup> Trattato CEE, art. 123.

a) ad assicurare ai lavoratori una nuova occupazione produttiva mediante:

- la rieducazione professionale,
- le indennità di nuova sistemazione,

b) concedere aiuti ai lavoratori il cui lavoro sia ridotto o sospeso temporaneamente in tutto o in parte, in seguito alla riconversione dell'impresa verso altre produzioni, per permettere loro di conservare lo stesso livello di retribuzione in attesa di essere pienamente occupati.

Gli interventi finanziati dal FSE avrebbero avuto l'obiettivo di garantire la riqualificazione professionale e il riadattamento dei lavoratori, in quanto i due strumenti appena richiamati risultano fondamentali ai fini della promozione dell'occupazione produttiva.

Inoltre, il FSE sarebbe intervenuto a favore di quei lavoratori colpiti dalle ristrutturazioni aziendali legate dapprima alla realizzazione del mercato comune, e successivamente alla necessità per le imprese di effettuare le opportune trasformazioni tecnologiche.

Accanto al Titolo III sulla "Politica sociale", vi erano altri riferimenti normativi relativamente agli aspetti sociali: gli artt. 48-51, i quali regolamentavano la libera circolazione dei lavoratori; l'art. 100, il quale era dedicato al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri; gli artt. 117-122, i quali contenevano le disposizioni sociali in senso stretto; gli artt. 123-127, i quali regolavano il Fondo sociale europeo; l'art. 128, il quale si occupava della formazione professionale e, infine, gli artt. 193-198, i quali disciplinavano il Comitato economico e sociale.

Per quanto concerne l'attuazione della politica sociale della Comunità, va notato che, in una fase iniziale, il FSE si configurava come uno strumento mirante non tanto a promuovere il progresso sociale all'interno della Comunità, quanto piuttosto a compensare le conseguenze negative derivanti

dalla creazione del mercato comune e dalla messa in opera delle altre politiche comunitarie.

Si affermò, infatti, una concezione della politica sociale comunitaria fortemente restrittiva, in base alla quale si tendeva a perseguire l'obiettivo della perequazione retributiva<sup>34</sup> non per favorire il riequilibrio sociale e garantire il miglioramento del tenore di vita<sup>35</sup>, bensì per promuovere un'equilibrata concorrenza tra le imprese all'interno del mercato comune.

Da ciò si evince che la dimensione economica risultava nettamente prevalente rispetto a quella sociale e ciò avrebbe rappresentato a lungo un problema di difficile soluzione, come verrà messo bene in evidenza nel corso della trattazione.

Un altro importante limite riguardava le modalità con le quali il Fondo funzionava. Le risorse finanziarie del FSE si limitavano, infatti, a coprire *ex-post* le spese degli Stati membri destinate agli interventi sociali nazionali. Occorre aggiungere che i finanziamenti avevano un carattere automatico, in quanto gli Stati membri potevano ottenere il rimborso delle spese sostenute mediante la presentazione di un'apposita richiesta, ma senza che la concessione dei rimborsi fosse subordinata allo svolgimento di una selezione volta a verificare il rispetto di determinati criteri. Va altresì sottolineato che i rimborsi venivano concessi senza tenere conto del raggiungimento di dati obiettivi prioritari. Questi ultimi, infatti, non vennero in alcun modo definiti a causa dell'assenza di qualsiasi forma di "programmazione" degli interventi sociali.

---

<sup>34</sup> L'art. 48, contenuto al Capo I "I lavoratori", del Titolo III "Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali" del Trattato CEE, affermava che: «La libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità [...] implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro». L'art. 119, inserito nel Capo I "Disposizioni sociali", del Titolo III "Politica sociale" del Trattato CEE, disponeva che: «Ciascuno Stato membro assicura durante la prima tappa, e in seguito mantiene, l'applicazione del principio della parità delle retribuzioni fra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro». La perequazione retributiva assumeva, quindi, un carattere funzionale rispetto alla creazione di un'unione doganale e, successivamente, del mercato unico.

<sup>35</sup> L'obiettivo del «miglioramento del tenore di vita» era espressamente previsto dall'art. 123 del Trattato di Roma.

Similmente a quanto già emerso in riferimento alla politica regionale comunitaria<sup>36</sup>, gli Stati membri dotati di un sistema amministrativo più efficiente seppero sfruttare a proprio vantaggio i limiti relativi all'applicazione concreta delle disposizioni normative contenute nel Trattato di Roma in materia di politica sociale comunitaria.

Alla luce dei numerosi limiti pocanzi evidenziati, ancora una volta analogamente a quanto verificatosi per la politica regionale comunitaria<sup>37</sup>, si rese necessario riformare la disciplina del Fondo sociale europeo<sup>38</sup>.

Le riforme del 1971<sup>39</sup> e del 1972<sup>40</sup> portarono all'introduzione di alcune importanti novità circa le modalità con le quali il Fondo operava.

In particolare, nei considerando del Regolamento n. 858/72 si affermava che «occorre determinare le condizioni in base alle quali saranno trasmesse alla Commissione le richieste di contributo del Fondo», che «è necessario definire le modalità secondo cui potranno essere accordati gli acconti e versati i saldi dei contributi concessi» e che «le spese del Fondo debbono essere sottoposte a controlli adeguati, indipendentemente dai controlli che gli Stati membri effettuano di loro iniziativa, [...] da parte di agenti della Commissione in collaborazione con i servizi Competenti degli Stati membri».

Alla luce di tali considerando, venne previsto all'art. 1 che ciascuno Stato membro avrebbe comunicato alla Commissione europea la procedura da esso fissata per la presentazione e la trasmissione delle richieste di contributo alla Commissione. Inoltre, ai sensi dell'art. 2 si prevedeva che

---

<sup>36</sup> Cfr. *supra*, Capitolo I, par. 3.1.1.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Vedi U. TRIULZI, *Dal mercato comune alla moneta unica*, Edizioni SEAM, Roma, 1999, pp. 243-247, per un'analisi approfondita dei principali elementi di novità introdotti dai vari tentativi di riforma della disciplina del FSE nel periodo compreso tra il 1960 e il 1988, nonché dei limiti di fondo che permangono.

<sup>39</sup> Decisione n. 71/66 del Consiglio, del 1° febbraio 1971, relativa alla riforma del Fondo sociale europeo, in GU n. L 028 del 04.02.1971.

<sup>40</sup> Regolamento CEE n. 858/72 del Consiglio, del 24 aprile 1972, relativo a talune modalità amministrative e finanziarie di funzionamento del Fondo sociale europeo, in GU n. L 101 del 28.04.1972.

«1. In base allo stato d'avanzamento dell'operazione possono essere versati acconti successivi, previa presentazione di un elenco dettagliato delle spese relative e tenuto conto del rispetto degli impegni assunti dalle altre parti. [...] Il totale degli acconti non può superare l'85% del contributo concesso». Infine, l'art. 5 sanciva che:

1. Gli Stati membri mettono a disposizione della Commissione tutte le informazioni necessarie per il buon funzionamento del Fondo e adottano tutte le misure atte ad agevolare i controlli che la Commissione ritenga utile intraprendere nel quadro dell'amministrazione del Fondo, comprese le verifiche in loco;
2. [...] gli agenti incaricati dalla Commissione di compiere le verifiche in loco hanno accesso ai libri contabili e a tutti gli altri documenti inerenti alle spese finanziate dal Fondo. In particolare essi possono verificare: a) la conformità delle pratiche amministrative con le norme comunitarie; b) l'esistenza dei documenti giustificativi necessari e la loro concordanza con le operazioni finanziate dal Fondo; c) le condizioni alle quali sono realizzate e verificate le operazioni finanziate dal Fondo. [...] A tali verifiche possono partecipare agenti dello Stato membro interessato.

Nel 1983 venne emanata dal Consiglio una Decisione <sup>41</sup> relativa ai compiti del Fondo sociale europeo. Per agevolare la comprensione delle motivazioni poste alla base della succitata Decisione, è opportuno prenderne brevemente in esame i considerando.

Innanzitutto, il considerando n. 1 ribadiva che «il Fondo ha il compito di partecipare al finanziamento di azioni di formazione professionale, di promozione dell'occupazione e di mobilità geografica». Venne attribuito un

---

<sup>41</sup> Decisione n. 83/516 del Consiglio, del 17 ottobre 1983, relativa ai compiti del Fondo sociale europeo, in GU n. L 289 del 22.10.1983.



ruolo centrale alla formazione, in quanto considerata come uno strumento fondamentale ai fini della lotta alla disoccupazione strutturale.

Il considerando n. 3 metteva l'accento sul fatto che il Fondo sociale europeo dovesse «divenire uno strumento più attivo di accompagnamento di una politica di promozione dell'occupazione». A tale scopo, si rendeva necessario «ampliare il campo d'applicazione personale, in particolare [...] alle persone chiamate ad esercitare le attività di formatore, di esperto in orientamento professionale o in collocamento, e di agente di sviluppo».

Il considerando n. 5 sottolineava che «il Fondo, in quanto strumento di politica dell'occupazione, deve apportare [...] un contributo quanto più efficace e coerente [...] in particolare alla lotta contro la disoccupazione, compresa la sottoccupazione strutturale, nonché alla promozione dell'occupazione dei gruppi più colpiti».

Ai sensi del considerando n. 6, sarebbe stato opportuno destinare ingenti risorse finanziarie non solo alle «categorie di persone particolarmente vulnerabili sul mercato del lavoro, in particolare le donne, i minorati e i lavoratori migranti», ma anche «a favore dell'occupazione dei giovani».

Merita di essere menzionato anche il considerando n. 7, dal quale emergeva la necessità di «rendere meno rigide e più semplici le procedure di concessione del contributo del Fondo, fissando in particolare importi forfettari».

Infine, il considerando n. 8 prevedeva l'adozione da parte della Commissione europea degli «orientamenti per la gestione del Fondo» con l'obiettivo di «concentrare in modo più efficace l'intervento del Fondo sulle azioni rispondenti alle priorità comunitarie ed ai relativi programmi d'azione nei settori dell'occupazione o della formazione professionale». Si trattava di un importante passo in avanti verso il pieno riconoscimento del principio della “programmazione”, avvenuto con la Riforma dei Fondi strutturali nel 1988<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Vedi *infra*, Capitolo II, par. 1.1.

A seguito della riforma del 1983 il Fondo sociale europeo divenne uno strumento finanziario a finalità sociale più flessibile ed efficace, nonché maggiormente capace di rispondere ai mutamenti economici e ai cambiamenti nel mercato del lavoro. Tuttavia, nonostante l'introduzione di rilevanti innovazioni volte a superare le criticità prima riscontrate, le modifiche apportate alla disciplina del FESR non riuscirono a sortire gli effetti auspicati a causa di due limiti di fondo.

Da un lato, il carattere modesto delle risorse finanziarie destinate al FSE ostacolò la piena attuazione della politica sociale comunitaria. Infatti, nel periodo compreso tra il 1962, il primo anno di funzionamento del FSE, e il 1988, l'anno della Riforma dei Fondi strutturali, le risorse messe a disposizione del FSE furono mediamente pari al 4,7% del bilancio della Comunità.

Dall'altro lato, come si era accennato in precedenza<sup>43</sup>, diversamente da quanto previsto dal Trattato di Roma, la realizzazione del mercato comune e il perseguimento degli obiettivi della politica sociale comunitaria non procedettero parallelamente. La dimensione sociale tardò, infatti, a svilupparsi e ad affermarsi. Ciò avvenne solo a seguito della nascita di una vera e propria Politica di coesione economica e sociale mediante la firma dell'Atto unico europeo del 1986. Si ritornerà ampiamente sul tema del progressivo sviluppo della politica sociale comunitaria.

### 3.2 Dall'Atto unico europeo al Trattato di Maastricht: l'istituzionalizzazione della Politica di coesione.

Nel 1986 è stato firmato l'Atto unico europeo (AUE), il quale costituisce il primo trattato modificativo dell'originario Trattato istitutivo della Comunità economica europea e, per quanto riguarda il tema oggetto di trattazione, ha sancito l'istituzionalizzazione della Politica di coesione.

---

<sup>43</sup> Cfr. *supra*, Capitolo I, par. 3.1.1.

A tale riguardo, si rileva che tale trattato ha determinato l'introduzione nel Trattato di Roma di un apposito Titolo dedicato alla "Coesione economica e sociale". Si trattava del Titolo V, il quale comprendeva gli artt. 130A, 130B, 130C, 130D e 130E<sup>44</sup>.

L'idea di dare vita a una vera e propria Politica di coesione, competente in materia di promozione dello sviluppo regionale e, al tempo stesso, degli interventi a finalità sociale, nacque dalla constatazione dei molteplici limiti che avevano caratterizzato le due politiche pioniere della Politica di coesione, ovvero le summenzionate politica regionale e politica sociale della Comunità.

Il raddoppio degli Stati membri della Comunità, nonché l'inadeguatezza delle disposizioni contenute nel Trattato di Roma nel fronteggiare le nuove sfide di carattere economico-sociale, avevano favorito l'acuirsi delle disparità regionali all'interno della Comunità. Nello scenario testé delineato, si rendeva, dunque, necessario creare una politica comune<sup>45</sup> basata su principi propri, dotata di appositi strumenti, avente risorse finanziarie proprie e che si ponesse l'obiettivo specifico di «promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità»<sup>46</sup>.

In particolare, l'introduzione della Politica di coesione si poneva un duplice obiettivo: da un lato, mirava, dopo un trentennio di integrazione comunitaria, a «rilanciare il processo di integrazione europea attraverso l'attribuzione alla Commissione di nuove competenze comunitarie»<sup>47</sup>; dall'altro lato, perseguiva l'obiettivo di «ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite», così come indicato dall'art. 130A del Trattato CEE.

---

<sup>44</sup> Gli artt. 130A, 130B, 130C, 130D e 130E sono stati aggiunti dall'articolo 23 dell'AUE alla Parte terza del Trattato CEE.

<sup>45</sup> Cfr. A. PREDIERI, *op. cit.*, pp. 34-35.

<sup>46</sup> Trattato CEE, art. 130A.

<sup>47</sup> U. TRIULZI, *Le politiche economiche dell'Unione Europea*, Mondadori Università, Roma, 2010, p. 122.

Per comprendere appieno la portata innovatrice dell'Atto unico europeo, è opportuno prendere in esame gli articoli di cui si compone il nuovo Titolo V sulla "Coesione economica e sociale".

L'art. 130A rappresenta il fondamento giuridico della nuova politica comune, in quanto affermava che «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». Inoltre, si ribadiva quanto già espresso nel 1957 nel Preambolo del Trattato istitutivo della Comunità economica europea<sup>48</sup>, ovvero che «la Comunità mira a ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite».

Ai sensi dell'art. 130B, gli Stati membri avrebbero dovuto condurre la loro politica economica anche nell'ottica del perseguimento dell'obiettivo della riduzione del divario regionale e del ritardo delle regioni più svantaggiate. Quest'ultimo obiettivo avrebbe dovuto essere garantito anche attraverso il coordinamento delle politiche economiche nazionali con quella comunitaria. Il suddetto obiettivo avrebbe dovuto, altresì, guidare «l'attuazione delle politiche comuni e del mercato interno».

Venivano, inoltre, individuati gli strumenti finanziari attraverso i quali perseguire gli obiettivi della Politica di coesione. Si faceva riferimento ai Fondi a finalità strutturale, ovvero al Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia - sezione orientamento (FEAOG), al Fondo sociale europeo (FSE) e al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), nonché alla Banca europea per gli investimenti (BEI) e agli altri strumenti finanziari esistenti.

La disposizione contenuta nell'art. 130C ribadiva che il Fondo europeo di sviluppo regionale aveva il compito di «contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nelle Comunità», in particolare, «partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in

---

<sup>48</sup> Cfr. *supra*, Capitolo I, par. 3.1.

ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino».

L'art. 130D auspicava che la Commissione proponesse le opportune modifiche relativamente alla disciplina dei Fondi a finalità strutturale, al fine di concorrere al perseguimento degli obiettivi indicati negli articoli 130A e 130C, nonché per rendere più efficaci e incisivi i suddetti strumenti e garantire un maggiore coordinamento non solo tra i Fondi stessi ma anche tra i Fondi e gli altri strumenti finanziari esistenti.

Infine, l'art. 130E disciplinava le modalità di adozione delle decisioni da parte del Consiglio in merito ai Fondi a finalità strutturale.

Gli interventi solidaristici messi in atto a seguito della ratifica dell'Atto unico europeo si dimostrarono di gran lunga più efficaci e incisivi rispetto a quelli effettuati nell'ambito della politica regionale antecedente al 1986.

Ciò era legato, da un lato, al forte incremento delle risorse finanziarie assegnate ai Fondi a finalità strutturale. Nel quinquennio 1988-1992, le risorse destinate alla compensazione delle disparità regionali di carattere socio-economico passarono dal 17% al 27% del bilancio della Comunità.

Dall'altro lato, al maggiore successo degli interventi realizzati contribuì l'applicazione dei principi della "concentrazione" e della "concertazione" degli interventi, entrambi introdotti formalmente dalla Riforma dei Fondi strutturali del 1988, come si avrà modo di approfondire meglio più avanti<sup>49</sup>.

A tale riguardo, occorre accennare al fatto che, a seguito della nascita della Politica di coesione consacrata dall'Atto unico europeo, un'altra importante tappa fu rappresentata dalla Riforma del 1988 che modificò radicalmente le modalità di funzionamento dei Fondi strutturali. Lo scopo della suddetta Riforma era quello di rendere tali Fondi un efficace strumento operativo ai fini del raggiungimento degli obiettivi di coesione previsti dall'Atto unico europeo.

---

<sup>49</sup> Vedi *infra*, Capitolo II, par. 1.1.

### 3.3 Dal Trattato di Maastricht al Trattato di Amsterdam: il rafforzamento della Politica di coesione.

In sede di negoziati sul tema dell'Unione economica e monetaria, si riconobbe alla coesione economica e sociale una maggiore importanza rispetto al passato<sup>50</sup>. Ciò era legato al fatto che i cambiamenti di natura economica e finanziaria conseguenti all'attuazione delle disposizioni fissate dal Trattato di Maastricht<sup>51</sup>, rendevano prioritaria l'implementazione di una Politica di coesione che fosse basata su più incisivi interventi solidaristici tra gli Stati membri.

Mentre la firma dell'Atto unico europeo ha rappresentato la data di nascita della consapevole Politica di coesione, la firma del Trattato di Maastricht, avvenuta il 7 febbraio 1992, ne ha determinato il rafforzamento. Preme ricordare come l'Atto unico europeo avesse già fatto riferimento, nell'art. 130A, alla nozione di rafforzamento della coesione economica e sociale, tuttavia, solo a seguito del Trattato di Maastricht la Politica di coesione subì un effettivo rafforzamento.

«Il rafforzamento della coesione economica e sociale», infatti, venne inserito nell'art. B<sup>52</sup> tra gli strumenti con i quali perseguire l'obiettivo di «promuovere il progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile», nonché fu indicato all'art. 3, lett. j)<sup>53</sup>, come un obiettivo che avrebbe dovuto guidare l'azione della Comunità.

---

<sup>50</sup> L'art. B, il quale era contenuto nelle Disposizioni comuni del Titolo I del Trattato di Maastricht, affermava che l'Unione europea si poneva l'obiettivo di «promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile, segnatamente mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale e l'instaurazione di un'unione economica e monetaria». Si riconosceva la centralità della Politica di coesione, in quanto si collocava «il rafforzamento della coesione economica e sociale» sullo stesso piano rispetto alla «creazione di uno spazio senza frontiere interne» e alla «instaurazione di un'unione economica e monetaria».

<sup>51</sup> Il Trattato di Maastricht è ufficialmente noto come Trattato sull'Unione europea.

<sup>52</sup> Trattato di Maastricht, Titolo I, Disposizioni comuni.

<sup>53</sup> Trattato di Maastricht, Titolo II, Disposizioni che modificano il Trattato che istituisce la Comunità economica europea per creare la Comunità europea.

Inoltre, nella Parte prima relativa ai “Principi”, si introdusse all’art. 2<sup>54</sup>, tra i compiti assegnati all’istituenda Comunità europea, la promozione della «coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri».

Sempre all’art. 2 del Trattato CEE come modificato dal Trattato di Maastricht, si ribadì che la Comunità avrebbe avuto il compito di promuovere «uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell’insieme della Comunità»<sup>55</sup> e «il miglioramento del tenore e della qualità della vita», mentre venne prevista *ex-novo* la promozione di «un elevato livello di occupazione e di protezione sociale», oltre che della richiamata coesione economica e sociale.

Così come l’Atto unico europeo aveva introdotto il Titolo V specificamente dedicato alla “Coesione economica e sociale”<sup>56</sup>, anche il Trattato di Maastricht confermò la scelta di inserire un apposito Titolo sul tema. Il nuovo Titolo XIV sulla “Coesione economica e sociale”, il quale sostituì dunque il Titolo V introdotto dall’Atto unico europeo, precisava e sviluppava le disposizioni contenute nel suddetto Titolo V, alla luce della prassi e delle norme emanate dalle istituzioni europee.

Di seguito, si prenderanno in esame i singoli articoli di cui si componeva il Titolo XIV, mettendone in evidenza le innovazioni più importanti. Infatti, le disposizioni contenute nel Titolo XIV «forniscono, nel loro insieme, la base giuridica per il consolidamento e l’ulteriore sviluppo dell’azione comunitaria nel settore della coesione economica e sociale»<sup>57</sup>.

L’art. 130A, nel secondo capoverso, prevedeva che l’obiettivo della riduzione del «divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite» fosse esteso anche alle «zone rurali», allo scopo di mettere adeguatamente in risalto il ruolo di tali zone ai fini della correzione degli squilibri regionali.

---

<sup>54</sup> *Ibidem.*

<sup>55</sup> Vedi *supra*, Capitolo I, par. 3.1, per un’analisi dei concetti di «sviluppo armonioso» e di «espansione equilibrata».

<sup>56</sup> Vedi *supra*, Capitolo I, par. 3.2.

<sup>57</sup> Protocollo sulla coesione economica e sociale, allegato al Trattato di Maastricht.

In merito all'art. 130B, merita qualche osservazione il contenuto del primo capoverso.

Come già ben emerso in precedenza<sup>58</sup>, preme sottolineare ancora una volta che, in osservanza a quanto stabilito dall'art. 130B introdotto nel Trattato CEE a seguito della firma dell'Atto unico europeo, gli Stati membri e la Comunità avrebbero dovuto concorrere al perseguimento degli obiettivi propri della Politica di coesione economica e sociale. In particolare, gli Stati membri avrebbero dovuto orientare la loro politica economica verso l'obiettivo della promozione dello sviluppo delle Regioni meno prospere. Nella fase di esecuzione delle politiche comuni, la Comunità avrebbe dovuto tenere presente l'obiettivo del «rafforzamento della coesione economica e sociale».

Questo primo capoverso rimase sostanzialmente invariato a seguito della firma del Trattato di Maastricht<sup>59</sup>, confermando così la necessità della collaborazione tra gli Stati membri e la Comunità ai fini del rafforzamento della coesione. A tale riguardo, il giurista Giuseppe Tesauro afferma che:

La realizzazione della coesione economica e sociale prevede tre momenti. Il primo vede come protagonisti gli Stati membri, i quali devono coordinare le rispettive scelte di politica economica e quindi far convergere queste scelte verso obiettivi comuni, in modo da rendere compatibili l'insieme delle politiche economiche degli Stati membri. Si parla al riguardo di convergenza, di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri [...]. Il secondo ed il terzo momento di realizzazione del principio della coesione economica e sociale sono invece affidati alla Comunità o prevalentemente alla

---

<sup>58</sup> Cfr. *supra*, Capitolo I, par. 3.2.

<sup>59</sup> A differenza di quanto previsto con l'Atto unico europeo, si stabilì all'art. 130B del TCE che la Comunità avrebbe dovuto tenere conto dell'obiettivo del consolidamento della coesione economica e sociale, non soltanto nella fase di attuazione, ma anche in quella di elaborazione delle politiche comunitarie.



Comunità. Il secondo momento, in particolare, prevede che tutta l'attività demandata alla Comunità, tutti i compiti di coordinamento ad essa spettanti debbano essere finalizzati alla realizzazione dell'obiettivo della coesione economica e sociale [...]. Il terzo momento rappresenta, invece, la parte operativa dell'azione comunitaria relativa alla coesione economica e sociale. È la parte dedicata ai fondi a finalità strutturale [...], nonché alla Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti<sup>60</sup>.

All'art. 130B sono stati aggiunti due capoversi rispetto a quanto precedentemente previsto dall'Atto unico europeo.

Il secondo capoverso prevedeva che la Commissione avrebbe dovuto presentare «ogni tre anni [...] una relazione sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica e sociale e sul modo in cui i vari strumenti previsti dal presente articolo vi hanno contribuito». Veniva, altresì, attribuita alla Commissione la facoltà di presentare eventuali proposte all'interno della suddetta relazione.

Il terzo capoverso riconosceva la possibilità per il Consiglio di adottare «le azioni specifiche che si rivelassero eventualmente necessarie al di fuori dei Fondi», deliberando «all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni».

L'art. 130C è rimasto invariato rispetto alla disposizione introdotta dall'Atto unico europeo.

Non è stato oggetto di modifiche rilevanti anche l'art. 130E.

---

<sup>60</sup> G. TESAURO, *La politica di coesione ed il rapporto con le altre politiche comunitarie: filosofia neoliberista o interventista nella Costituzione economica comunitaria*, in A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione Europea*. Atti del convegno, Firenze, 12-13 maggio 1995, Giuffrè editore, Milano, 1996, p. 127.

L'art. 130D conteneva le innovazioni più significative rispetto alle disposizioni previste dall'Atto unico europeo.

In primo luogo, veniva indicata la procedura che il Consiglio avrebbe dovuto seguire nel momento in cui «definisce i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale» e «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». Tale procedura consisteva nella deliberazione del Consiglio all'unanimità, «su proposta della Commissione, previo parere conforme del Parlamento europeo e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni».

Avendo riguardo alla procedura pocanzi descritta, Roberto Speciale, l'ex Presidente della Commissione per la politica regionale del Parlamento europeo, osserva come tale procedura attribuisca «al Parlamento europeo un ruolo determinante per la regolamentazione dei Fondi strutturali»<sup>61</sup>, in quanto il Parlamento sarebbe stato chiamato a esprimere il cd. parere conforme sulle deliberazioni del Consiglio concernenti i Fondi strutturali.

Risulta, altresì, opportuno accennare a una lacuna insita nel Trattato di Maastricht, la quale consisteva nella «totale assenza di qualsiasi disposizione di ordine pratico in materia di fondi strutturali [...] non è possibile rinvenire alcun concreto riferimento ai compiti, alla gestione, all'organizzazione, al funzionamento e al finanziamento dei fondi»<sup>62</sup>.

L'art. 130D aveva, infatti, previsto che sarebbe spettato al Consiglio il compito di definire con una apposita procedura «i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale». Per colmare la lacuna prima descritta, si rese, quindi, necessaria l'adozione di appositi regolamenti da parte delle istituzioni europee, in un contesto non sempre

---

<sup>61</sup> R. SPECIALE, *La coesione economica e sociale di mercato quale obiettivo fondamentale del Trattato di Maastricht: problemi di attuazione*, in A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione Europea*. Atti del convegno, Firenze, 12-13 maggio 1995, Giuffrè editore, Milano, 1996, p. 114.

<sup>62</sup> L. MONTI, *Politiche di sviluppo e fondi strutturali*, Edizioni SEAM, Roma, 2000, p. 37.

caratterizzato da un preciso e comune indirizzo degli Stati membri in materia di coesione.

In secondo luogo, si riconosceva al Consiglio la facoltà di deliberare a favore del «raggruppamento dei fondi», nel momento in cui «definisce i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale».

In terzo luogo, si prevedeva l'istituzione di un Fondo di coesione come nuovo strumento finanziario volto alla «erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti». Anche in questo caso sarebbe stata applicata la procedura pocanzi descritta.

Merita, inoltre, di essere ricordato che il Trattato di Maastricht conteneva in allegato il “*Protocollo sulla coesione economica e sociale*”, il quale indicava le azioni da compiere e i principi da seguire ai fini del consolidamento della Politica di coesione economica e sociale della Comunità.

In particolare, nel citato Protocollo si ribadiva che «la promozione della coesione economica e sociale è di vitale importanza per il pieno sviluppo e il durevole successo della Comunità» e che, a tale scopo, assumeva «importanza l'inclusione della coesione economica e sociale negli articoli 2 e 3 del trattato».

Si riaffermava, altresì, il ruolo centrale dei Fondi strutturali ai fini del perseguimento degli obiettivi della Politica di coesione della Comunità. In virtù di questa convinzione, si prevedevano «la necessità di un'approfondita valutazione del funzionamento e dell'efficienza dei fondi strutturali nel 1992 e la necessità di riesaminare [...] l'adeguata dimensione di tali fondi». I Fondi strutturali sono stati, infatti, oggetto di un costante potenziamento e perfezionamento con l'obiettivo di imprimere un'accelerazione al processo di coesione.

Accanto ai Fondi a finalità strutturale e al nascente Fondo di coesione, rivestivano un ruolo importante anche i prestiti concessi dalla BEI a favore

delle Regioni meno prospere. A tale riguardo, si confermava «la convinzione che la BEI debba continuare a dedicare la maggior parte delle sue risorse alla promozione della coesione economica e sociale».

Infine, si sottolineava l'opportunità di riconoscere «un maggior margine di flessibilità nella concessione dei finanziamenti dei fondi strutturali per tener conto delle necessità specifiche che non siano contemplate dall'attuale regolamentazione dei fondi strutturali», nonché la volontà di tenere conto delle peculiari condizioni socio-economiche degli Stati membri meno prosperi attraverso la modulazione dei «livelli della partecipazione comunitaria nel contesto di programmi e progetti dei fondi strutturali», evitando così di determinare «eccessivi aumenti delle spese di bilancio» di quegli Stati membri.

Un altro importante elemento di novità introdotto dal Trattato di Maastricht consisteva nella istituzione di un Comitato delle Regioni, come espressamente previsto dall'art. 198A introdotto nel Trattato CEE dal Trattato di Maastricht. Si tratta di «un Comitato a carattere consultivo composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali».

In questa sede, preme sottolineare che la Politica di coesione rappresentava una delle cinque politiche comunitarie<sup>63</sup> per le quali era previsto il parere obbligatorio, ma non vincolante, del Comitato delle Regioni, così come espressamente previsto dagli artt. 130B, par. 3, 130D, par. 1, 130E, par. 1.

L'art. 198C indicava le modalità con le quali effettuare la consultazione del Comitato delle Regioni da parte del Consiglio o della Commissione. In particolare, era possibile individuare quattro tipologie di procedure:

- la consultazione obbligatoria, «nei casi previsti dal presente trattato»;
- la consultazione dietro richiesta da parte del Consiglio o della Commissione;
- la consultazione di propria iniziativa, «qualora ritenga che sono in causa interessi regionali specifici»;

---

<sup>63</sup> Le altre quattro politiche comunitarie che prevedevano la consultazione del Comitato delle Regioni attenevano ai seguenti temi: istruzione (art. 126, par. 4), cultura (art. 128, par. 5), sanità pubblica (art. 129, par. 4) e reti transeuropee (art. 129D).

- la consultazione di propria iniziativa, «qualora lo ritenga utile», in relazione a ogni politica comunitaria.

Da quanto sin qui esposto, emerge una rinnovata importanza degli obiettivi della coesione economica e sociale. A tale riguardo, nel 1995 la Commissione presieduta da Jacques Santer, appena entrata in carica, aveva ribadito la centralità della Politica di coesione all'interno dell'istituenda Unione europea. A tale scopo, la Commissione Santer aveva dato vita a un apposito gruppo di lavoro sul tema della coesione, noto come "gruppo della coesione", il quale era presieduto dal Commissario europeo per la politica regionale e la coesione, Wulf-Mathies. Tra gli obiettivi di breve periodo prefissati da tale gruppo di lavoro vi erano una migliore percezione della coesione da parte dell'esterno e un'accresciuta efficienza degli interventi finanziati dai Fondi a finalità strutturale.

#### 3.4 Dal Trattato di Amsterdam al Trattato di Nizza: l'avvio del potenziamento della coesione sociale.

Il Trattato di Amsterdam, il quale è stato firmato il 2 ottobre 1997, ha rappresentato un'altra importante tappa nel processo di integrazione europea. In particolare, il citato trattato era il frutto dei lavori della Conferenza Intergovernativa che era stata avviata nel marzo 1996 in occasione del Consiglio europeo di Torino.

L'art. N, par. 2, del Trattato di Maastricht<sup>64</sup> aveva, infatti, previsto che «una conferenza dei Rappresentati dei Governi degli Stati membri sarà convocata nel 1996 per esaminare, conformemente agli obiettivi stabiliti negli articoli A e B delle disposizioni comuni, le disposizioni del presente trattato per le quali è prevista una revisione».

Oltre alla suddetta revisione delle disposizioni contenute nel Trattato di Maastricht, tra i compiti della Conferenza Intergovernativa sarebbe rientrata

---

<sup>64</sup> Trattato di Maastricht, TITOLO VII, DISPOSIZIONI FINALI.

altresì la ridefinizione dell'assetto istituzionale, resa necessaria dal prospettato ampliamento<sup>65</sup> degli Stati membri dell'Unione europea. L'imminente allargamento avrebbe, infatti, comportato l'ingresso di nuovi Stati aventi livelli di sviluppo socio-economico disomogenei, e quindi avrebbe richiesto la soluzione dei conseguenti problemi di natura socio-economica e, al tempo stesso, politico-istituzionale<sup>66</sup>. Veniva, dunque, in rilievo di nuovo il problema rappresentato dal divario regionale.

Passando all'esame delle disposizioni afferenti alla coesione, si nota che il Trattato di Amsterdam non ha apportato modifiche in materia.

In primo luogo, l'art. 2 del Trattato di Amsterdam riaffermava che «la Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità [...] la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri».

In secondo luogo, «il rafforzamento della coesione economica e sociale» veniva confermato all'art. 3 come uno degli obiettivi a cui avrebbe dovuto ispirarsi l'azione della Comunità. A tale proposito, l'unica differenza tra i due Trattati in questione riguardava la collocazione di tale disposizione; il Trattato di Amsterdam faceva, infatti, riferimento all'obiettivo del «rafforzamento della coesione economica e sociale» alla lettera k), anziché alla lettera j), dell'art. 3.

In terzo luogo, il Titolo XVII sulla “Coesione economica e sociale”, comprendente gli artt. 158-162, aveva fedelmente riprodotto il Titolo XIV sulla “Coesione economica e sociale”, contenente gli artt. 130A-E, del Trattato CE come modificato dal Trattato di Maastricht.

In merito alle ricadute del Trattato di Amsterdam sulla Politica di coesione, si può accennare fin da ora al fatto che la firma del Trattato di Amsterdam

---

<sup>65</sup> Si sarebbe trattato del quinto allargamento dell'Unione europea, che avrebbe sancito l'ingresso di ben dieci nuovi Stati nell'UE a partire dal 1° maggio 2004, passando così dall'Europa a Quindici all'Europa dei Venticinque.

<sup>66</sup> Sebbene il Trattato di Amsterdam abbia ulteriormente procrastinato la ridefinizione dell'assetto istituzionale, tale trattato ha introdotto alcuni importanti elementi di novità. Da un lato, è stato rafforzato il ruolo del Parlamento europeo attraverso l'ampliamento della procedura di codecisione e la partecipazione del Parlamento alla nomina del Presidente della Commissione. Dall'altro lato, sono state previste competenze aggiuntive a favore del Comitato delle Regioni in relazione alla disciplina del Fondo sociale europeo, nonché in materia di occupazione.

ha favorito l'avvio di un processo di rafforzamento della dimensione sociale della coesione, così come si cercherà di dimostrare nel prosieguo della trattazione.

Infine, appare doveroso sottolineare che è stata attribuita una rinnovata rilevanza alla dimensione sociale dell'Europa sia durante i negoziati della Conferenza Intergovernativa sia nelle disposizioni fissate nel Trattato di Amsterdam.

In particolare, è stata riconosciuta una notevole importanza all'obiettivo della promozione dell'occupazione, come dimostrato dall'introduzione, all'interno del Trattato che istituisce la Comunità europea, di un nuovo Titolo<sup>67</sup> appositamente dedicato al tema dell'occupazione, le cui disposizioni saranno oggetto di una analisi dettagliata nel corso del terzo capitolo a cui si rinvia<sup>68</sup>.

#### 3.4.1 "Agenda 2000": le sfide dell'allargamento dell'Unione europea e la coesione.

Nel luglio 1997, la Commissione europea ha presentato una Comunicazione intitolata "Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia"<sup>69</sup>. Quest'ultima rappresentava la risposta fornita dalla Commissione a una precisa richiesta che le era stata avanzata nel 1995 in occasione del Consiglio europeo di Madrid. Infatti, in vista del prospettato allargamento<sup>70</sup> dell'Unione europea, il Consiglio europeo di Madrid aveva esortato la Commissione europea a elaborare un documento nel quale fosse formulato un suo parere in merito alle singole candidature presentate, e in cui fossero valutate le conseguenze politiche, istituzionali, sociali ed economiche di tale allargamento.

---

<sup>67</sup> TCE, Titolo VIII "Occupazione", artt. 125-130.

<sup>68</sup> Vedi *infra*, Capitolo III, par. 2.

<sup>69</sup> Commissione europea, *Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia*, COM(97) 2000 definitivo, Bruxelles, 15.07.1997.

<sup>70</sup> Vedi *supra*, Nota 65.

La Comunicazione “*Agenda 2000*” forniva «una visione chiara e coerente dell’Unione alle soglie del XXI secolo»<sup>71</sup> e conteneva un’analisi esaustiva delle sfide che l’Unione avrebbe dovuto affrontare nel prossimo futuro.

Occorre notare come la Commissione sia andata oltre il compito che le era stato assegnato, in quanto non soltanto ha analizzato le domande di adesione e le conseguenti ricadute dell’allargamento, ma ha proposto anche una strategia generale da adottare a livello europeo per il prossimo decennio al fine di fronteggiare le sfide riscontrate.

In particolare, “*Agenda 2000*” si era concentrata su tre temi principali, che di seguito verranno brevemente presi in esame.

Nella prima parte intitolata “Le politiche dell’Unione”, si indicava che:

Lo sviluppo delle politiche interne costituisce una prima priorità. Esso deve avvenire secondo quattro direttrici: creare le condizioni per una crescita durevole e creatrice di posti di lavoro, porre in primo piano la conoscenza e le nuove tecnologie, modernizzare i sistemi dell’occupazione e migliorare le condizioni di vita<sup>72</sup>.

Sarebbe stato, dunque, opportuno procedere con un approfondimento delle politiche strutturali in vista dell’allargamento dell’Unione europea.

Nell’ambito dell’analisi delle politiche dell’Unione, la Commissione ha affrontato «il tema della coesione economica e sociale», il quale «acquisterà ancora maggiore importanza in un’Unione ampliata e quindi, per forza di cose, più eterogenea. Lo sforzo di coesione costituisce un investimento nel nostro futuro»<sup>73</sup>. Si sottolineava, quindi, la necessità di «portare avanti l’impegno per la coesione»<sup>74</sup> ai fini della riduzione delle disparità regionali

---

<sup>71</sup> Commissione europea, *Agenda 2000. Per un’Unione più forte e più ampia*, COM(97) 2000 definitivo, Bruxelles, 15.07.1997, Introduzione.

<sup>72</sup> *Ivi*, Prima Parte.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

<sup>74</sup> Commissione europea, *Agenda 2000. Per un’Unione più forte e più ampia*, COM(97) 2000 definitivo, Bruxelles, 15.07.1997, Prima Parte, sezione I, punto 4.



in termini di sviluppo socio-economico. A tale scopo, venivano individuate le misure da adottare per fare fronte alle sfide poste dal prospettato allargamento, tra cui figuravano un migliore partenariato tra gli Stati membri e la Commissione, nonché una maggiore concentrazione degli interventi ai fini di un loro perfezionamento e rafforzamento.

La seconda parte si occupava della “sfida dell’ampliamento” e rappresentava quel “documento d’insieme” che era stato richiesto alla Commissione durante il Consiglio europeo di Madrid del 1995. Dopo avere preso in esame le domande di adesione sulla base dei criteri di Copenaghen<sup>75</sup>, la Commissione aveva formulato il proprio parere sulle singole candidature presentate e ne aveva valutato le conseguenze sulle politiche dell’Unione.

In questa sede, preme osservare come — secondo la raccomandazione della Commissione europea — proprio la Politica di coesione avrebbe dovuto essere ulteriormente approfondita, in quanto il quinto allargamento dell’Unione europea avrebbe determinato l’ingresso di Stati che, alla luce della loro necessità di svilupparsi in ogni settore, si sarebbero configurati, in linea di principio, come beneficiari netti delle risorse dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione. A tale riguardo, la Commissione metteva in risalto che «il numero stesso dei candidati e le enormi differenze di sviluppo economico e sociale che essi porteranno con sé, porranno l’Unione di fronte a problemi istituzionali e politici senza precedenti. Mentre la sua popolazione potrebbe aumentare di più di un quarto, per raggiungere quasi 500 milioni, il suo PIL totale aumenterebbe solo del 5% al massimo»<sup>76</sup>. Da questi dati si evinceva che l’allargamento avrebbe comportato un forte incremento del divario tra gli Stati membri in termini di reddito.

Conformemente all’ «impegno per la coesione» affermato nella prima parte di “*Agenda 2000*”, si prevedeva che i nuovi Stati membri beneficiassero

---

<sup>75</sup> In occasione del Consiglio europeo di Copenaghen del 1993, erano stati fissati i criteri che gli Stati candidati avrebbero dovuto rispettare ai fini dell’adesione all’Unione europea.

<sup>76</sup> Commissione europea, *Agenda 2000. Per un’Unione più forte e più ampia*, COM(97) 2000 definitivo, Bruxelles, 15.07.1997, Introduzione.

delle risorse finanziarie dei Fondi a finalità strutturale «sin dalla data di adesione».

La terza parte illustrava “il nuovo quadro finanziario” per il periodo di programmazione 2000-2006, il quale sarà oggetto di trattazione nel capitolo successivo.

In questa terza e ultima parte di “*Agenda 2000*”, la Commissione «dimostra che il doppio obiettivo di approfondimento e di ampliamento dell’Unione può essere raggiunto nel rispetto del massimale delle risorse proprie a 1,27% del PNL - assicurando in tal modo il mantenimento della disciplina di bilancio - e affronta il problema del futuro sistema di finanziamento»<sup>77</sup>.

3.4.2. La Strategia di Lisbona: la coesione sociale nel contesto di un'economia della conoscenza.

In questa sede, meritano di essere analizzate le “*Conclusioni della Presidenza*”<sup>78</sup> prodotte al termine dei lavori del Consiglio europeo riunitosi a Lisbona il 23 e 24 marzo 2000. Tale Consiglio era riuscito nell’intento di «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>79</sup>.

Tale «obiettivo strategico per il nuovo decennio» consisteva nel «diventare l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale»<sup>80</sup>.

Il perseguimento di tale obiettivo strategico avrebbe permesso «di ripristinare condizioni propizie alla piena occupazione e rafforzare la coesione regionale nell’Unione europea», modernizzando «il modello

---

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Lisbona, 23-24 marzo 2000, in [http://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno\\_europa/allegati/lisbona2000.pdf](http://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno_europa/allegati/lisbona2000.pdf)

<sup>79</sup> *Ivi*, Introduzione.

<sup>80</sup> *Ivi*, punto 5.

sociale europeo, investendo nelle persone e combattendo l'esclusione sociale»<sup>81</sup>.

La Strategia di Lisbona<sup>82</sup>, la quale avrebbe dovuto guidare le politiche europee fino al 2010, fornì, quindi, un importante contributo a quel processo di rafforzamento della dimensione sociale della coesione che era stato avviato con la firma del Trattato di Amsterdam<sup>83</sup>.

Nelle “*Conclusioni della Presidenza*” si affermava, infatti, che sarebbe stato opportuno promuovere una modernizzazione del modello sociale europeo mediante una serie di misure, tra cui l'adeguamento dei «sistemi europei di istruzione e formazione [...] alle esigenze della società dei saperi e alla necessità di migliorare il livello e la qualità dell'occupazione»<sup>84</sup>, lo «sviluppo di una politica attiva dell'occupazione»<sup>85</sup>, la modernizzazione della protezione sociale e la promozione dell'inclusione sociale.

Più in generale, nel contesto di una “economia della conoscenza” sarebbe stato necessario «investire nelle persone e sviluppare uno Stato sociale attivo e dinamico»<sup>86</sup> al fine di impedire che si acuissero ulteriormente i problemi sociali, quali la disoccupazione e l'esclusione sociale.

### 3.5 Dal Trattato di Nizza al Trattato di Lisbona: il rafforzamento della dimensione sociale della coesione.

Si passa ora all'analisi dell'evoluzione della Politica di coesione sulla base delle disposizioni contenute nel Trattato di Nizza, il quale è stato firmato il 26 febbraio 2001.

---

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> Per “Strategia di Lisbona” si intende un programma di riforme economiche e sociali con cui sarebbe stato perseguito l'obiettivo strategico che l'Unione europea si era prefissata per il nuovo decennio.

<sup>83</sup> Cfr. *supra*, Capitolo I, par. 3.4.

<sup>84</sup> Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Lisbona, 23-24 marzo 2000, in [http://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno\\_europa/allegati/lisbona2000.pdf](http://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno_europa/allegati/lisbona2000.pdf), punto 25.

<sup>85</sup> *Ivi*, punti 28-30.

<sup>86</sup> *Ivi*, punto 24.

Preme osservare fin da subito che le disposizioni del citato Trattato strettamente riguardanti la coesione sono rimaste sostanzialmente invariate da Amsterdam a Nizza.

Innanzitutto, le disposizioni contenute agli artt. 2 e 3, lett. k), coincidevano perfettamente nei due Trattati in questione.

Nello specifico, l'art. 2 del Trattato CE ribadiva che, tra i compiti della Comunità, vi era la promozione della «coesione economica e sociale», così come all'art. 3, lett. k), si confermava che «il rafforzamento della coesione economica e sociale» si configurava come uno degli obiettivi che avrebbe dovuto guidare l'azione della Comunità.

Anche il Titolo XVII sulla “Coesione economica e sociale”, comprendente gli artt. 158-162, non aveva subito modifiche sostanziali.

Le uniche due differenze tra il vecchio e il nuovo testo del Trattato CE riguardavano gli artt. 159 e 161. All'art. 159 del Trattato di Nizza era stata prevista la facoltà per il Consiglio di deliberare «le azioni specifiche» a maggioranza qualificata, anziché all'unanimità.

In merito all'art. 161, il Trattato di Nizza aveva aggiunto un terzo capoverso, il quale indicava la procedura da seguire per le deliberazioni del Consiglio in materia di Fondi strutturali a partire dal 1° gennaio 2007.

In questa sede, occorre accennare al fatto che l'evoluzione storica successiva alla firma del Trattato di Nizza è stata caratterizzata dal progressivo rafforzamento della dimensione sociale della coesione, così come si cercherà di dimostrare nel corso della trattazione.

### 3.6 Il Trattato di Lisbona: l'affermazione della coesione economica, sociale e territoriale.

Il Trattato di Lisbona, il quale è stato firmato il 13 dicembre 2007 ed è entrato in vigore il 1° dicembre 2009, è il frutto dei lavori della settima Conferenza Intergovernativa che è stata avviata nel luglio 2007.

Occorre ricordare che il nuovo Trattato ha posto fine all'*impasse* politico-istituzionale conseguente alla bocciatura referendaria, da parte di Francia e Olanda, del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, il quale era stato firmato il 29 ottobre 2004.

Inoltre, bisogna tenere presente che il Trattato di Lisbona si configura come un trattato modificativo dei due Trattati esistenti; non a caso, il Trattato di Lisbona è noto come Trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea. A seguito della firma del Trattato di Lisbona, diversamente dal TUE il TCE ha modificato la propria denominazione ed è diventato il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Infine, si è assistito all'assorbimento della Comunità europea nell'Unione europea.

In questa sede, si concentrerà l'attenzione sulle disposizioni del Trattato aventi implicazioni sulla Politica di coesione.

Per quanto attiene ai riferimenti normativi in tema di coesione, viene in rilievo l'art. 3 del TUE il quale prevede al par. 3, terzo capoverso, che l'Unione «promuove la *coesione economica, sociale e territoriale*, e la solidarietà tra gli Stati membri». Il Trattato di Lisbona introduce, quindi, il concetto di coesione territoriale, la quale dovrà essere promossa dall'Unione in aggiunta alla coesione economica e sociale. Si parlerà della rilevanza della dimensione territoriale della coesione nel corso della trattazione<sup>87</sup>.

L'art. 3 del Trattato sull'Unione europea come modificato dal Trattato di Lisbona non si limita a ribadire che la promozione della coesione, nelle sue molteplici dimensioni, rappresenta uno degli obiettivi dell'Unione, bensì si arricchisce di nuovi obiettivi rispetto a quelli previsti dall'art. 2 del TUE come riformulato dal Trattato di Nizza. A tale proposito, si fa riferimento al par. 1 alla pace e al benessere dei popoli dell'Unione, al par. 3 a «un'economia sociale di mercato [...] che mira alla piena occupazione e al progresso sociale», al «progresso scientifico e tecnologico» e al rispetto per «la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica».

---

<sup>87</sup> Vedi *infra*, Capitolo III, par. 1.

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea indica all'art. 4, par. 2, lett. c), la «coesione economica, sociale e territoriale» come una materia in cui «l'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri».

Inoltre, il Titolo XVIII sulla “Coessione economica, sociale e territoriale” del TFUE, comprendente gli artt. 174-178, riprende in gran parte le disposizioni del Titolo XVII sulla “Coessione economica e sociale” del TCE, contenente gli artt. 158-162.

In primo luogo, l'art. 176 del TFUE, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale, riproduce fedelmente l'art. 160 del TCE.

In secondo luogo, gli artt. 175, relativo alle azioni specifiche, e 178, inerente ai Fondi strutturali, del TFUE confermano quanto stabilito rispettivamente dagli artt. 159 e 162 del TCE. L'unica differenza sostanziale riguarda la procedura legislativa di riferimento. La procedura legislativa ordinaria, prevista dall'art. 294 del TFUE, sostituisce, infatti, la procedura di codecisione fissata dall'art. 251 del TCE<sup>88</sup>.

L'art. 177 del TFUE, riguardante la definizione dei «compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale», prevede l'applicazione della procedura legislativa ordinaria, al posto della deliberazione all'unanimità sancita dall'art. 161 del TCE.

In terzo luogo, si rileva che l'art. 174 del TFUE ribadisce al primo capoverso che l'Unione «sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il *rafforzamento della sua coessione economica, sociale e territoriale*» al fine di «promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione», così come riafferma al secondo capoverso che «l'Unione mira

---

<sup>88</sup> La procedura legislativa ordinaria presuppone un ruolo maggiormente attivo del Parlamento europeo all'interno dell'iter legislativo europeo, in quanto il Parlamento non si limita a esprimere pareri, bensì può proporre emendamenti alla proposta presentata dalla Commissione e «alla posizione del Consiglio in prima lettura». A seguito della firma del Trattato di Lisbona, tale procedura legislativa non rappresenta più un'eccezione, bensì la regola.

a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite».

Rispetto al testo del TCE, la differenza più rilevante consiste nell'aggiunta di un terzo capoverso, dal emerge la necessità di rivolgere «un'attenzione particolare [...] alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna». Questo terzo capoverso sviluppa il contenuto del secondo capoverso dell'art. 158 del TCE, laddove si faceva riferimento esclusivamente alle «regioni meno favorite o *insulari, comprese le zone rurali*».

#### 3.6.1. La Strategia Europa 2020: gli scenari futuri della Politica di coesione.

Nella Premessa della Comunicazione della Commissione europea “*EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*”<sup>89</sup>, il Presidente della Commissione Barroso ha affermato che:

La Commissione propone per il 2020 cinque obiettivi misurabili dell'UE, che guideranno il processo e verranno tradotti in obiettivi nazionali. Tali obiettivi, che riguardano l'occupazione, la ricerca e l'innovazione, il cambiamento climatico e l'energia, l'istruzione e la lotta contro la povertà, rappresentano la direzione da seguire e ci consentiranno di valutare la nostra riuscita.

Si tratta di traguardi ambiziosi ma raggiungibili, sostenuti da proposte concrete per garantirne il conseguimento. Le iniziative faro illustrate nel presente documento indicano come l'UE possa fornire un contributo decisivo.

---

<sup>89</sup> Commissione europea, *EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020, Bruxelles, 03.03.2010.

La Strategia Europa 2020 è stata elaborata nel marzo 2010, al termine della decennale Strategia di Lisbona messa a punto dal Consiglio europeo di Lisbona nel marzo 2000, e si è posta l'obiettivo di «trasformare l'UE in un'economia intelligente, sostenibile e *inclusiva* caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e *coesione sociale*»<sup>90</sup>.

A tale riguardo, la summenzionata Comunicazione della Commissione ha individuato nella sezione 2 tre priorità, consistenti nella crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, le quali dovrebbero rafforzarsi reciprocamente.

In questa sede, si concentrerà l'attenzione sul concetto di crescita inclusiva, il quale presuppone la promozione di «un'economia con un alto tasso di occupazione, che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale»<sup>91</sup>.

Al fine di comprendere pienamente le ricadute di Europa 2020 sulla Politica di coesione, occorre analizzare dapprima i tratti distintivi della Strategia Europa 2020.

Dopo avere individuato le tre priorità pocanzi menzionate, la Commissione ha proposto nella sezione 2 cinque obiettivi principali da raggiungere entro il 2020<sup>92</sup>. Ai fini del presente lavoro, risultano rilevanti i seguenti obiettivi:

- «il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni dovrebbe passare dall'attuale 69% ad almeno il 75%»;
- il tasso di abbandono scolastico dovrebbe ridursi «dall'attuale 15% al 10%» e dovrebbe aumentare «la quota della popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni che ha completato gli studi superiori dal 31% ad almeno il 40% nel 2020»;

---

<sup>90</sup> *Ivi*, Sintesi.

<sup>91</sup> *Ivi*, sezione 2. La Commissione ha precisato che il concetto di crescita intelligente richiede lo sviluppo di «un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione», mentre quello di crescita sostenibile comporta la promozione di «un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva».

<sup>92</sup> *Ivi*, sezione 2. Gli altri due obiettivi individuati dalla Commissione consistono nel prevedere un tasso di investimento «in R&S pari al 3% del PIL» dell'UE e nel «ridurre le 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 nel nostro consumo finale di energia e migliorare del 20% l'efficienza energetica».



- «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».

La rilevanza della Strategia Europa 2020 risiede nel fatto che essa ha identificato «un numero limitato di obiettivi principali per il 2020», i quali hanno il pregio di configurarsi come obiettivi quantificati, e dunque misurabili, e tra i quali esiste una forte interconnessione<sup>93</sup>. Inoltre, si prevede che tali obiettivi siano intesi come parametri che dovrebbero guidare l'azione degli Stati membri, unitamente a quelle dell'Unione, precisando che non si adotterà «un approccio unico, “valido per tutti”»<sup>94</sup> al fine di tenere conto delle disparità socio-economiche esistenti tra gli Stati stessi.

Infine, la Commissione ha proposto che tali obiettivi principali per l'Unione europea, i quali dovrebbero essere rappresentativi delle tre priorità prima ricordate, «siano tradotti in obiettivi e percorsi nazionali onde rispecchiare la situazione attuale di ciascuno Stato membro e il livello di ambizione che è in grado di raggiungere nell'ambito di uno sforzo globale su scala UE», consentendo così che «ciascuno Stato membri adatti la strategia Europa 2020 alla sua situazione specifica».

Al fine di favorire il perseguimento di tali obiettivi principali, sono state presentate dalla Commissione, nella sezione 2, sette iniziative faro<sup>95</sup>, le

---

<sup>93</sup> *Ivi*, sezione 2. In merito a tale interconnessione, la Commissione ha osservato che: «Livelli d'istruzione più elevati, ad esempio, favoriscono l'occupabilità e i progressi compiuti nell'aumentare il tasso di occupazione contribuiscono a ridurre la povertà. Una maggior capacità di ricerca e sviluppo e di innovazione in tutti i settori dell'economia, associata ad un uso più efficiente delle risorse, migliorerà la competitività e favorirà la creazione di posti di lavoro. Investendo in tecnologie più pulite a basse emissioni di carbonio si proteggerà l'ambiente, si contribuirà a combattere il cambiamento climatico e si creeranno nuovi sbocchi per le imprese e nuovi posti di lavoro».

<sup>94</sup> *Ivi*, sezione 2.

<sup>95</sup> *Ivi*, Sintesi. Le altre quattro iniziative faro sono le seguenti: «1. “L'Unione dell'innovazione” per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, facendo in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita e l'occupazione»; «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

quali consistono in iniziative concrete riconducibili alle tre priorità summenzionate. Viene, dunque, in rilievo l'adozione di un «approccio tematico»<sup>96</sup>, il quale mette insieme le tre priorità e i cinque obiettivi principali nell'ambito dell'elaborazione di iniziative concrete.

Ai fini del presente lavoro, risultano rilevanti le seguenti iniziative faro:

- «2. “*Youth on the move*” per migliorare l'efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro»;
- «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 e di conciliare meglio l'offerta e la domanda di manodopera, anche tramite la mobilità dei lavoratori».
- «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».

Per ciò che attiene al tema oggetto del presente lavoro di ricerca, occorre notare che gli obiettivi della coesione economica, sociale e territoriale sono ricompresi nel concetto di crescita inclusiva, la quale costituisce una delle tre priorità della Strategia Europa 2020.

Nella sua Comunicazione, la Commissione europea ha precisato che:

---

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».

<sup>96</sup> *Ivi*, sezione 5.1.

Crescita inclusiva significa rafforzare la partecipazione delle persone mediante *livelli di occupazione elevati*, investire nelle *competenze*, combattere la *povertà* e *modernizzare* i mercati del lavoro, i metodi di formazione e *i sistemi di protezione sociale* per aiutare i cittadini a prepararsi ai cambiamenti e a gestirli e costruire una *società coesa*<sup>97</sup>.

Inoltre, si è evidenziata la necessità di adottare politiche volte a incoraggiare la parità di genere sul mercato del lavoro, con l'obiettivo di promuovere la coesione sociale, unitamente alla crescita economica.

Al fine di potenziare la coesione territoriale, si è previsto che ogni Regione dell'Unione dovrebbe beneficiare dei vantaggi derivanti dalla crescita economica e dalla coesione sociale.

La Comunicazione della Commissione ha mostrato la centralità della Politica di coesione nell'ambito della Strategia Europa 2020, in quanto tale politica è ricompresa tra quelle che dovrebbero essere mobilitate ai fini del perseguimento degli obiettivi fissati dalla Strategia Europa 2020.

A tale proposito, si è affermato nella sezione 3.2 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» e che, a tale scopo, si rendeva necessario rivedere «il modo in cui [...] i fondi strutturali devono essere strutturati per la realizzazione degli obiettivi di Europa 2020 in modo da massimizzare l'impatto e garantire l'efficienza e il valore aggiunto dell'UE».

---

<sup>97</sup> *Ivi*, sezione 2.

## CAPITOLO SECONDO

### I PERIODI DI PROGRAMMAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI.

#### 1. I Fondi strutturali: il principale strumento operativo della Politica di coesione.

I Fondi strutturali rappresentano il principale strumento attraverso il quale la Politica di coesione viene concretamente attuata.

Tali Fondi sono definiti “strutturali”, poiché essi si pongono l’obiettivo di *«eliminare in modo permanente le cause del divario»*<sup>98</sup>.

Si tratta, infatti, di strumenti «con i quali le Comunità si propongono di intervenire a colmare determinati disequilibri di tipo socio-economico tra regioni fortemente industrializzate e regioni a sviluppo economico più arretrato», laddove si ha un «disequilibrio giudicato strutturale, e non congiunturale»<sup>99</sup>.

Come già in parte emerso in precedenza<sup>100</sup>, i Fondi strutturali costituiscono un importante strumento di eterocompensazione, mirante alla «ridistribuzione del reddito dalle regioni più ricche a quelle più povere»<sup>101</sup>.

Prima di affrontare il tema della Riforma dei Fondi strutturali del 1988, risulta utile fornire una panoramica delle tipologie esistenti di Fondi strutturali, esaminandone brevemente i loro tratti peculiari e le loro rispettive funzioni.

---

<sup>98</sup> L. MONTI, *L'Europa delle Regioni*, Luiss University Press, Roma, 2005, p. 63.

<sup>99</sup> A. DASSI, *Fondi strutturali, interventi finanziari e di sostegno*, in U. DRAETTA (a cura di), *Elementi di diritto comunitario*, Giuffrè editore, Milano, 1995, p. 231.

<sup>100</sup> Vedi *supra*, Capitolo I, par. 2.

<sup>101</sup> Vedi *supra*, Nota 97.

Uno dei Fondi a finalità strutturale è rappresentato dal Fondo sociale europeo (FSE), la cui istituzione è stata espressamente prevista dal Trattato di Roma<sup>102</sup>. Ai sensi dell'art. 123 del Trattato CEE, il FSE aveva «il compito di promuovere all'interno della Comunità le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori» al fine di «migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori all'interno del mercato comune e contribuire così al miglioramento del tenore di vita»<sup>103</sup>.

In virtù dell'art. 125 del citato Trattato, il Fondo finanziava gli interventi volti alla riqualificazione professionale e le indennità di nuova sistemazione, nonché gli interventi a favore di quei lavoratori colpiti dalle ristrutturazioni aziendali.

Le modalità di funzionamento del Fondo sociale europeo presentavano inizialmente una serie di limiti, i quali sono stati già messi in evidenza nel capitolo precedente a cui si fa rinvio<sup>104</sup>.

Un altro importante Fondo strutturale è costituito dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il quale è stato istituito nel 1975 mediante il Regolamento n. 724/75<sup>105</sup>, 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>106</sup>.

Similmente al Fondo sociale europeo, anche il Fondo europeo di sviluppo regionale presentava molteplici limiti nella fase iniziale di applicazione, i quali sono stati già presi in esame nel capitolo precedente a cui si rinvia<sup>107</sup>. Inoltre, merita di essere menzionato il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG)<sup>108</sup>, il quale è stato istituito nel 1962

---

<sup>102</sup> Trattato CEE, art. 3, lett. i), artt. 123-125.

<sup>103</sup> Trattato CEE, art. 123.

<sup>104</sup> Vedi *supra*, Capitolo I, par. 3.1.1.

<sup>105</sup> Reg. 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>106</sup> Reg. CEE n. 724/75 cit., art. 1.

<sup>107</sup> Vedi *supra*, Capitolo I, par. 3.1.1.

<sup>108</sup> A partire dal periodo di programmazione 2007-2013, la politica agricola comune è finanziata da due nuovi Fondi che hanno sostituito il FEAOG: il Fondo europeo agricolo di

mediante il Regolamento n. 25/62 relativo al finanziamento della politica agricola comune. Tale Fondo era suddiviso in due sezioni. Da un lato, vi era la sezione “garanzia”, la quale aveva l’obiettivo di sostenere le misure a favore della riconversione socio-economica delle zone rurali aventi difficoltà strutturali. Dall’altro lato, si trovava la sezione “orientamento”, la quale si poneva l’obiettivo di finanziare interventi a favore delle zone rurali aventi problemi strutturali in termini di ritardo di sviluppo.

Infine, occorre ricordare un ulteriore Fondo strutturale, ovvero lo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP)<sup>109</sup>, il quale è stato istituito nel 1993 mediante il Regolamento n. 2080/93 al fine di finanziare interventi strutturali volti al perseguimento degli obiettivi della politica comune della pesca.

### 1.1 La Riforma dei Fondi strutturali del 1988.

Dopo avere ricostruito brevemente lo scenario dei Fondi strutturali, si passa ora all’analisi della Riforma dei Fondi strutturali avvenuta nel 1988.

La Riforma dei Fondi strutturali del 1988 è consistita nell’adozione di cinque Regolamenti<sup>110</sup> da parte del Consiglio e ha rappresentato la Riforma

---

garanzia (FEAGA), il quale cofinanzia gli interventi nazionali nel settore agricolo; il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), il quale finanzia i Programmi di sviluppo rurale. Il FEASR, il quale ha preso il posto del FEAOG - sezione orientamento, rappresenta uno dei quattro Fondi strutturali attualmente esistenti.

<sup>109</sup> Per il periodo di programmazione 2007-2013 è stato istituito il Fondo europeo per la pesca (FEP), il quale ha sostituito lo SFOP al fine di conferire una maggiore importanza al tema della sostenibilità. Durante la fase di programmazione 2014-2020 sarà, invece, operativo il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

<sup>110</sup> Regolamento CEE n. 2052/88 del Consiglio, del 24 giugno 1988, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, in GU n. L 185 del 15.07.1988.

Regolamento CEE n. 4253/88 del Consiglio, del 19 dicembre 1988, recante disposizioni di applicazione del Regolamento CEE n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall’altro, in GU n. L 374 del 31.12.1988.

Regolamento CEE n. 4254/88 del Consiglio, del 19 dicembre 1988, recante disposizioni di applicazione del Regolamento CEE n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo europeo di sviluppo regionale, in GU n. L 374 del 31.12.1988.

per antonomasia — d’ora in poi si parlerà di Riforma — in quanto nel 1988 la Comunità ha inteso modificare in modo radicale il quadro giuridico della gestione dei Fondi strutturali, rispetto al quale i Regolamenti successivi si sono limitati ad apportare modifiche più o meno significative.

Infatti, come si è già avuto modo di dire in precedenza<sup>111</sup>, tale Riforma ha cambiato profondamente le modalità di funzionamento dei Fondi strutturali con il preciso scopo di rendere tali Fondi un efficace strumento operativo ai fini del raggiungimento degli obiettivi di coesione previsti dall’Atto unico europeo.

Le principali innovazioni introdotte dalla suddetta Riforma riguardavano:

- l’incremento delle risorse finanziarie assegnate ai Fondi strutturali;
- l’individuazione di principi da porre alla base degli interventi strutturali;
- la definizione di “obiettivi prioritari” da perseguire mediante i Fondi strutturali.

Di seguito, si esamineranno nel dettaglio i tre elementi di novità appena menzionati.

#### 1.1.1 L’incremento della disponibilità finanziaria dei Fondi strutturali.

In merito alla prima innovazione introdotta dalla Riforma, si osserva un forte incremento delle risorse finanziarie destinate ai Fondi strutturali<sup>112</sup>. In particolare, mentre nel 1984 la quota di tali risorse era pari al 12% del bilancio comunitario, nel 1993 tale quota era considerevolmente aumentata,

---

Regolamento CEE n. 4255/88 del Consiglio, del 19 dicembre 1988, recante disposizioni d’applicazione del Regolamento CEE n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo sociale europeo, in GU n. L 374 del 31.12.1988.

Regolamento CEE n. 4256/88 del Consiglio, del 19 dicembre 1988, recante disposizioni d’applicazione del Regolamento CEE n. 2052/88 per quanto riguarda il FEAOG, sezione orientamento, in GU n. L 374 del 31.12.1988.

<sup>111</sup> Vedi *supra*, Capitolo I, par. 3.2.

<sup>112</sup> Vedi U. TRIULZI, *Dal mercato comune alla moneta unica*, Edizioni SEAM, Roma, 1999, p. 252-255; vedi G. PITTELLA, *L’Europa indispensabile. Tra spinte nazionalistiche e mondo globalizzato*, Donzelli editore, Roma, 2009, p. 106.

rappresentando il 29% del bilancio dell'Unione europea. Come si avrà modo di notare nei successivi paragrafi, a seguito della Riforma la dotazione finanziaria dei Fondi strutturali è costantemente aumentata fino a diventare la seconda voce di spesa dopo quella relativa alla politica agricola comune.

#### 1.1.2 L'individuazione dei principi fondamentali ispiranti i Fondi strutturali.

Per quanto concerne il secondo elemento di novità, la Riforma ha fissato quattro principi che dovevano guidare gli interventi strutturali. Si trattava dei principi di "concentrazione", "addizionalità", "concertazione" e "programmazione".

Tali principi rappresentano ancora oggi le linee guida degli interventi a finalità strutturale, nonostante siano stati oggetto di modifiche rilevanti durante le successive fasi di programmazione dei Fondi strutturali.

Prima di passare all'analisi dei suddetti principi generali, occorre richiamare l'attenzione sul fatto che essi costituiscono dei corollari desumibili dal principio di sussidiarietà<sup>113</sup>. Quest'ultimo principio è stato fissato dal Trattato di Maastricht, laddove all'art. 3B si leggeva che:

La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato.

Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.

---

<sup>113</sup> Vedi L. MONTI, *L'Europa delle Regioni*, Luiss University Press, Roma, 2005, p. 81.



L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato.

Il principio di sussidiarietà presuppone, quindi, che la Comunità possa intervenire in via esclusiva solamente nel caso in cui il Trattato le abbia attribuito tale competenza. Inoltre, nelle materie di competenza concorrente, la Commissione potrà intervenire a condizione che la sua azione sia capace di apportare un valore aggiunto. Infine, l'intervento comunitario dovrà essere proporzionale rispetto al perseguimento degli obiettivi fissati dal Trattato.

In questa sede, è opportuno prendere in esame le ricadute dell'applicazione del principio di sussidiarietà sulla Politica di coesione. Innanzitutto, si rileva come, configurandosi la Politica di coesione come una politica concorrente, gli interventi strutturali comunitari debbano ispirarsi al principio di sussidiarietà. Ciò significa che l'azione comunitaria deve integrare le azioni nazionali in tale settore, senza ostacolare le decisioni adottate dagli Stati membri. Inoltre, la Politica di coesione consente di conciliare due diverse interpretazioni del principio di sussidiarietà: da un lato, tale principio consente di tutelare le competenze statali, dall'altro lato, esso ha l'effetto di legittimare l'azione comunitaria anche in quelle materie che non rientrano nella competenza esclusiva della Commissione<sup>114</sup>.

Di conseguenza, il principio di sussidiarietà si configura come «un principio regolatore dei rapporti tra la Comunità e gli Stati membri», in virtù del quale «le competenze dell'una o degli altri non sono predeterminate ex-ante [...]

---

<sup>114</sup> *Ivi*, p. 70. L'autore afferma che il Comitato delle Regioni «contribuisce al corretto funzionamento dell'Unione europea in quanto garante del “principio di sussidiarietà” [...]. Vigilando sulla corretta applicazione di tale principio, il Comitato consente un'efficace attuazione delle azioni comunitarie, difendendo al tempo stesso le prerogative delle regioni nei settori che le riguardano». Sul punto, vedi U. TRIULZI, *Dal mercato comune alla moneta unica*, Edizioni SEAM, Roma, 1999, p. 297. L'autore definisce il Comitato delle Regioni «come il “garante naturale” del principio della “sussidiarietà”, estendendo la portata di tale principio non solo alla salvaguardia delle competenze degli Stati, ma anche delle regioni e degli enti territoriali minori».

bensì, di volta in volta, si reputa competente l'autorità più idonea a porre in essere un intervento efficace»<sup>115</sup>.

Quanto appena affermato risulta particolarmente rilevante ai fini dell'attuazione della Politica di coesione, in quanto in tale ambito la Comunità sarà necessariamente chiamata a operare in modo congiunto con altri attori, quali gli Stati centrali, le Regioni, le autonomie locali e le parti sociali.

Fatta questa necessaria premessa, è possibile procedere con l'analisi dei quattro principi generali fissati dalla Riforma.

Il principio della "concentrazione" delle risorse dei Fondi strutturali è stato sancito dall'art. 12 del Regolamento n. 2052/88<sup>116</sup>, laddove al paragrafo 3 si leggeva che «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».

In base al principio di "concentrazione", gli interventi finanziati dai Fondi strutturali dovevano essere indirizzati verso un numero ristretto di obiettivi e di zone al fine di ottimizzare il funzionamento e l'impatto dei Fondi stessi<sup>117</sup>.

A tale riguardo, lo studioso Luciano Monti osserva che:

Le risorse comunitarie sono scarse e vanno pertanto concentrate su un numero limitato di azioni. La concentrazione può naturalmente essere territoriale o settoriale. Nel primo caso si vogliono favorire le aree con fasce di reddito più basso, nel secondo caso le attività produttive maggiormente in difficoltà o che risultano sottoposte ad una maggiore concorrenza internazionale. In realtà i due sistemi di concentrazione sono tra

---

<sup>115</sup> *Ivi*, p. 85.

<sup>116</sup> Vedi *supra*, Nota 109.

<sup>117</sup> Vedi Commissione europea, *Prima relazione sulla coesione*, in [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/repo\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/repo_en.htm), 1996, p. 116. La Commissione europea ha affermato che «An excessive dispersal of resources generally limits the effectiveness of what is spent».

loro strettamente correlati, poiché generalmente sarà proprio nelle aree meno produttive che si concentrerà la popolazione più povera<sup>118</sup>.

Anche lo studioso Umberto Triulzi affronta il tema della “concentrazione”, affermando che quest’ultima può assumere quattro distinte configurazioni<sup>119</sup>:

- concentrazione per obiettivi;
- concentrazione geografica;
- concentrazione finanziaria;
- concentrazione tematica.

Di conseguenza, gli interventi strutturali possono essere concentrati rispettivamente in base agli obiettivi prioritari di sviluppo, alle tipologie di aree geografiche, al tipo di interventi e ai settori di intervento.

L’applicazione del principio di “concentrazione” implica la modulazione del tasso di intervento, nel senso che la quota di risorse finanziarie comunitarie da destinare ai singoli interventi strutturali risulta variabile<sup>120</sup>. Tale quota viene, infatti, stabilita tenendo conto di una serie di fattori, quali:

La gravità dei problemi specifici, soprattutto regionali o sociali;  
la capacità finanziaria dello Stato membro interessato;  
l’interesse particolare delle azioni dal punto di vista comunitario;  
l’interesse particolare delle azioni dal punto di vista regionale e nazionale e infine le caratteristiche proprie delle azioni finanziate<sup>121</sup>.

---

<sup>118</sup> L. MONTI, *Politiche di sviluppo e fondi strutturali*, Edizioni SEAM, Roma, 2000, pp. 102-103.

<sup>119</sup> U. TRIULZI, *Dal mercato comune alla moneta unica*, Edizioni SEAM, Roma, 1999, p. 261.

<sup>120</sup> Bisogna precisare che tale flessibilità del tasso di finanziamento comunitario viene mitigata dalla previsione di soglie massime e di soglie minime del contributo comunitario.

<sup>121</sup> L. MONTI, *L’Europa delle Regioni*, Luiss University Press, Roma, 2005, p. 94.

Il secondo principio sancito dalla Riforma è rappresentato dalla "addizionalità"<sup>122</sup>, sebbene tale principio fosse stato già richiamato nel 1975 nel Regolamento istitutivo del FESR<sup>123</sup>. Tuttavia, il suddetto principio è rimasto sostanzialmente inattuato fino all'adozione della Riforma.

In base al principio di "addizionalità" l'intervento comunitario doveva aggiungersi, e non sostituirsi, a quello dello Stato membro che beneficiava delle risorse dei Fondi strutturali. La *ratio* di tale principio consisteva nell'impedire che l'azione nazionale venisse sostituita da quella comunitaria e che lo Stato beneficiario dei Fondi strutturali decidesse di assegnare le risorse nazionali ad altri interventi non considerati prioritari.

Un ulteriore principio fondamentale sancito dalla Riforma è quello della "concertazione". Tale principio è stato formulato per la prima volta nel succitato Regolamento n. 2052/88, laddove all'art. 4 si leggeva che:

1. L'azione comunitaria [...] è il risultato della stretta concertazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato e le competenti autorità designate da quest'ultimo a livello nazionale, regionale, locale o altro, i quali agiscono in qualità di partner che perseguono un obiettivo comune. Tale concertazione sarà in appresso denominata "partnership". La partnership è operante in fatto di preparazione, finanziamento, misure di accompagnamento e valutazione delle azioni.

---

<sup>122</sup> *Ivi*, pp. 93-94. A livello comunitario, il principio di "addizionalità" si è ispirato alla «oramai pluridecennale esperienza maturata dai grandi organismi internazionali nel campo della cooperazione». Tale esperienza ha, infatti, «dimostrato come un piano internazionale di sostegno sia tanto più efficace quanto più è integrato in un piano di sviluppo del paese beneficiario. La presenza di un cofinanziamento nazionale a sostegno dell'intervento internazionale è quindi garanzia di questa integrazione. Un intervento puramente solidaristico rischia, per contro, di contribuire alla costruzione delle cosiddette "cattedrali nel deserto", se non è "allocato" su un più vasto piano sostenuto a livello nazionale».

<sup>123</sup> Reg. CEE n. 724/75 cit., art. 4, par. 2a: «*Il contributo del Fondo così stabilito 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*».

Preme notare come il principio di “concertazione” sia stato affermato al fine di garantire il principio della “complementarietà”, sancito anch’esso dall’art. 4 del richiamato Regolamento n. 2052/88, il quale stabiliva che «l’azione comunitaria è complementare alle azioni nazionali corrispondenti o vi contribuisce».

Il principio della “stretta concertazione” implicava, quindi, che vi fosse uno spirito di collaborazione tra i partner menzionati, i quali avrebbero dovuto operare coordinandosi tra loro, nonostante fossero dotati di funzioni differenti.

Il concetto di “stretta concertazione” è stato il frutto di una difficile negoziazione tra due visioni contrapposte. Da un lato, vi erano coloro che ritenevano che solamente la Commissione e il Governo centrale degli Stati membri dovessero collaborare tra loro. Dall’altro lato, vi erano quanti sostenevano che dovessero prendere parte alle diverse fasi della programmazione anche i livelli di governo sub-nazionali e le parti sociali.

L’applicazione del suddetto principio ha incontrato una serie di problemi, legati principalmente al fatto che il succitato Regolamento n. 2052/88 non forniva alcuna indicazione sulle modalità con le quali attuare la “stretta concertazione”. In particolare, non veniva specificato a quali fasi della programmazione dovessero prendere parte i diversi attori, né veniva fornita una disciplina relativa alla presenza delle parti sociali in seno agli organi coinvolti nel processo di programmazione. Risultava, altresì, problematica la concertazione tra la Commissione e le autonomie locali. Infatti, il coinvolgimento delle autonomie locali aveva il pregio di favorire processi decisionali condivisi e trasparenti, tuttavia esso poteva comportare una eccessiva frammentazione in termini di responsabilità e un aumento spropositato delle occasioni di incontro, con l’effetto di minare l’efficacia degli interventi strutturali. A tale scopo, si rendeva necessario che il Governo centrale degli Stati membri esercitasse una funzione di indirizzo e di coordinamento.

L'ultimo principio fondamentale che doveva orientare l'uso dei Fondi strutturali è rappresentato dalla "programmazione". A differenza degli altri tre principi generali prima esaminati, esso non veniva richiamato esplicitamente in alcun Regolamento comunitario.

Non essendo oggetto di uno specifico riferimento normativo, non esisteva una definizione inequivocabile del principio in questione<sup>124</sup>. Risulta condivisibile la definizione fornita dallo studioso Luciano Monti, secondo cui il principio della "programmazione" può essere considerato come «una metodologia complessa per la gestione efficiente di risorse scarse»<sup>125</sup>, la quale richiede un'analisi di contesto in merito all'area, all'obiettivo o al settore che beneficerà dei Fondi strutturali, l'individuazione di specifici obiettivi da perseguire tramite gli interventi strutturali, nonché la previsione di strumenti di monitoraggio e di adeguati correttivi.

La *ratio* di tale principio consisteva nel garantire una maggiore efficacia ed efficienza all'azione comunitaria attraverso l'adozione di «un ciclo virtuoso di azioni tra loro concatenate e ripetute in occasione di ogni periodo programmatico»; infatti, «il ricorso a strumenti già sperimentati riduce [...] il "costo dell'innovazione" e [...] la verifica dell'impatto della programmazione precedente permette di valutare con maggiore precisione gli effetti attesi dagli interventi»<sup>126</sup>.

In altri termini, alla base del principio di "programmazione" vi era l'idea che attraverso un processo di costante perfezionamento e

---

<sup>124</sup> Vedi L. MONTI, *L'Europa delle Regioni*, Luiss University Press, Roma, 2005, p. 96; l'autore ritiene che la programmazione comprenda «la fase della pianificazione, quella della programmazione in senso stretto, l'attuazione degli interventi e la valutazione e controllo». Vedi altresì L. MOLLA, *Riforma dei Fondi strutturali Cee e implicazioni per la valutazione della spesa regionale*, in M. FLORIO, L. ROBOTTI (a cura di), *Valutazione della spesa regionale e riforma dei Fondi strutturali Cee*, Il Mulino, Bologna, 1993, p. 50; l'autrice ritiene che la programmazione consti di tre fasi, ovvero «l'elaborazione dei piani pluriennali a titolo dei cinque obiettivi prioritari [...], la definizione dei Quadri comunitari di sostegno (Qcs) [...], l'attuazione dei Qcs, da effettuarsi principalmente mediante Programmi operativi pluriennali», con l'effetto di non comprendere nel concetto di "programmazione" la valutazione e controllo.

<sup>125</sup> L. MONTI, *Politiche di sviluppo e fondi strutturali*, Edizioni SEAM, Roma, 2000, p. 121.

<sup>126</sup> *Ivi*, pp. 120-121.

autoapprendimento, reso possibile dal carattere ciclico degli interventi strutturali, fosse possibile migliorare l'efficienza e l'efficacia degli interventi comunitari.

La Riforma ha, dunque, determinato l'adozione di un approccio "per programmi", il quale ha sostituito quello basato su singoli progetti tra loro non coordinati.

A partire dalla Riforma, la Politica di coesione è stata attuata sulla base di una programmazione pluriennale degli interventi strutturali. Nello specifico, nei prossimi paragrafi si prenderanno in esame i cinque periodi di programmazione che si sono succeduti dal 1988 ad oggi.

### 1.1.3 La definizione degli "obiettivi prioritari" dei Fondi strutturali.

Il terzo e ultimo aspetto innovativo della Riforma consisteva nella definizione degli "obiettivi prioritari" da perseguire mediante i Fondi strutturali.

La *ratio* di tale innovazione era quella di concentrare le risorse finanziarie comunitarie a favore specifici obiettivi, i quali sarebbero stati individuati sulla base di determinati criteri socio-economici. Di conseguenza, era necessario attuare quella concentrazione per obiettivi, di cui si è parlato in precedenza<sup>127</sup>, in base alla quale gli interventi strutturali dovevano essere concentrati tenendo conto degli obiettivi prioritari di sviluppo.

## 2. Il primo periodo di programmazione (1989-1993).

A seguito della Riforma del 1988, è stato avviato il primo periodo di programmazione, il quale ha coperto il quinquennio 1989-1993.

Per quanto concerne la dotazione finanziaria, si è già avuto modo di osservare come la Riforma dei Fondi strutturali abbia comportato un

---

<sup>127</sup> Vedi *supra*, Capitolo II, par. 1.1.2.

considerevole incremento della quota di risorse finanziarie comunitarie destinate agli interventi strutturali. Nell'arco di un decennio tale quota è, infatti, passata dal 12% al 29% del bilancio comunitario<sup>128</sup>.

Per quanto riguarda l'applicazione del principio della "concentrazione", nel periodo preso in esame si è registrato un considerevole incremento della concentrazione delle risorse finanziarie comunitarie a favore delle aree meno prospere<sup>129</sup>.

In merito al principio della "addizionalità", nel quinquennio 1989-1993 è stato applicato il criterio del "parallelismo degli incrementi", così come previsto dal succitato Regolamento n. 4253/88, laddove all'art. 9 si affermava che «l'incremento degli stanziamenti dei Fondi» doveva comportare «un incremento almeno equivalente del volume totale degli interventi pubblici o assimilabili (comunitari e nazionali) a finalità strutturale nello Stato membro interessato». In altri termini, all'aumentare dei contributi comunitari sarebbe stato necessario aumentare, in modo almeno equivalente, l'ammontare della spesa pubblica dei singoli Stati membri da destinare agli interventi strutturali.

Per quanto concerne gli "obiettivi prioritari", questi ultimi sono stati fissati, per il quinquennio 1989-1993, mediante il Regolamento n. 2052/88, il quale all'art. 1 individuava:

I seguenti cinque obiettivi prioritari:

1. promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo (in appresso denominato «obiettivo n. 1»);
2. riconvertire le regioni, regioni frontaliere o parti di regioni (compresi i bacini d'occupazione e le comunità urbane) gravemente colpite dal declino industriale (in appresso denominato «obiettivo n. 2»);

---

<sup>128</sup> Vedi *supra*, Capitolo II, par. 1.1.1.

<sup>129</sup> Vedi L. MONTI, *Politiche di sviluppo e fondi strutturali*, Edizioni SEAM, Roma, 2000, pp. 106, 107, 109.



3. lottare contro la disoccupazione di lunga durata (in appresso denominato «obiettivo n. 3»);
4. facilitare l'inserimento professionale dei giovani (in appresso denominato «obiettivo n. 4»);
5. nella prospettiva della riforma della politica agricola comune,
  - a) accelerare l'adeguamento delle strutture agrarie,
  - b) promuovere lo sviluppo delle zone rurali(in appresso denominati rispettivamente «obiettivo n. 5 a») e «obiettivo n. 5 b»).

L'obiettivo n. 1 presupponeva interventi strutturali a favore delle regioni in ritardo di sviluppo, le quali sono state definite dall'art. 8 par. 1 del suddetto Regolamento n. 2052/88 come quelle «regioni NUTS del livello II, il cui PIL pro capite risulta, in base ai dati degli ultimi tre anni, inferiore al 75% della media comunitaria».

Gli interventi strutturali volti al perseguimento dell'obiettivo n. 1 sarebbero stati finanziati con le risorse del FESR, del FSE e del FEAOG - sezione orientamento, così come previsto dall'art. 2 del suddetto Regolamento.

L'obiettivo n. 2 richiedeva interventi strutturali a favore delle «zone industriali in declino», le quali ai sensi dell'art. 9 par. 2 del suddetto Regolamento n. 2052/88:

- Debbono corrispondere o appartenere ad una unità territoriale del livello NUTS III che soddisfi a ciascuno dei criteri seguenti:
- a) il tasso medio di disoccupazione dev'essere superiore alla media comunitaria registrata negli ultimi tre anni;
  - b) rispetto all'occupazione complessiva, il tasso di occupazione nel settore industriale dev'essere superiore alla media comunitaria per qualsiasi anno di riferimento a decorrere dal 1975;

c) il livello occupazionale nel settore industriale rispetto all'anno di riferimento di cui alla lettera b) deve risultare in regresso.

Ai fini del raggiungimento dell'obiettivo n. 2 sarebbero state utilizzate le risorse del FESR e del FSE.

Gli obiettivi nn. 3 e 4 sarebbero stati perseguiti mediante l'utilizzo del FSE, il quale, ai sensi dell'art. 3 par. 2 del succitato Regolamento n. 2052/88, avrebbe sostenuto «azioni di formazione professionale e incentivi a favore dell'occupazione».

Infine, gli obiettivi nn. 5 a) e 5 b) avrebbero potuto beneficiare delle risorse del FEAOG - sezione orientamento, così come previsto dall'art. 2 del più volte richiamato Regolamento n. 2052/88. Inoltre, l'obiettivo n. 5 b) sarebbe stato perseguito anche mediante l'utilizzo degli altri due Fondi a finalità strutturale.

Dopo avere presentato nel dettaglio gli obiettivi prioritari individuati dalla Riforma dei Fondi strutturali, occorre esaminare i risultati raggiunti durante il primo periodo di programmazione dei Fondi strutturali.

Innanzitutto, occorre ricordare che l'art. 6 par. 2 del Regolamento n. 2052/88 stabiliva che «Al fine di valutare l'efficacia degli interventi strutturali, l'azione comunitaria è oggetto di una valutazione ex-ante e ex-post volta a verificare il suo impatto con riferimento» ai cinque obiettivi prioritari summenzionati e «ad analizzare le sue incidenze su problemi strutturali specifici». In virtù di tale disposizione regolamentare, nel 1993 la Commissione ha affidato a un gruppo di lavoro, composto da esperti indipendenti, il compito di svolgere la suddetta valutazione.

Tale gruppo di lavoro ha messo in evidenza che gli interventi strutturali realizzati dalla Comunità hanno avuto come effetto quello di impedire l'acuirsi del divario delle Regioni in ritardo di sviluppo socio-economico in rapporto alla media registrata a livello comunitario, evitando così un ulteriore peggioramento, in termini relativi, della situazione socio-

economica di tali Regioni. Si tornerà sul tema del miglioramento, in termini relativi, della situazione socio-economica nel corso della trattazione<sup>130</sup>.

Le azioni comunitarie hanno avuto questo effetto modesto ma, al tempo stesso, rilevante anche alla luce dello scenario economico caratterizzato, nel quinquennio 1989-1993, da una congiuntura economica sfavorevole, la quale ha inevitabilmente comportato una diminuzione degli investimenti produttivi. Inoltre, in ossequio agli impegni sanciti dal Trattato di Maastricht, gli Stati membri hanno adottato in quegli anni politiche fiscali volte a ridurre il proprio rapporto deficit/PIL, incidendo negativamente sul cofinanziamento statale degli interventi strutturali.

Ad ogni modo, il suddetto gruppo di lavoro ha evidenziato come le azioni comunitarie siano riuscite, in linea di principio, a raggiungere gli obiettivi prefissati, in particolare grazie alla concentrazione delle risorse finanziarie a favore di obiettivi prioritari, quali le infrastrutture di base, il settore produttivo attraverso il sostegno alle imprese e lo sviluppo delle risorse umane mediante azioni di formazione. In aggiunta, l'applicazione del principio della "programmazione" ha consentito di migliorare in parte l'efficacia e l'efficienza degli interventi strutturali, sebbene sia stata necessaria una riprogrammazione in corso d'opera al fine di tenere conto dei mutamenti economici.

Tale prima valutazione ha, tuttavia, messo in luce alcuni elementi critici<sup>131</sup>.

In primo luogo, in molti casi le Regioni hanno mostrato di non essere sufficientemente in grado di programmare e gestire gli interventi strutturali.

In secondo luogo, l'attività di gestione è risultata non molto trasparente.

In terzo luogo, si è osservata una mancanza di controlli idonei.

---

<sup>130</sup> Vedi *infra*, Capitolo II, par. 2.

<sup>131</sup> Cfr. S. VACCARO, *Difficoltà di attuazione degli interventi strutturali cofinanziati dai Fondi strutturali*, in A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione Europea*. Atti del convegno, Firenze, 12-13 maggio 1995, Giuffrè editore, Milano, 1996, pp. 248-253; l'autrice individua quattro nodi problematici, ovvero «la valutazione, la formazione rivolta agli operatori pubblici, le procedure e i sistemi organizzativi, l'informazione».

Da ultimo, si è notato come sia stato adottato un metodo poco flessibile nella individuazione delle zone beneficiarie delle risorse comunitarie.

Le criticità appena riscontrate possono essere ricondotte a motivi politici e amministrativi.

Per quanto riguarda il versante politico, l'efficacia dell'azione comunitaria è stata ostacolata dall'instabilità governativa degli Stati membri ai livelli centrale e regionale, nonché dalla propensione dei politici ad anteporre le esigenze elettorali rispetto alla buona riuscita degli interventi messi in atto sul territorio del proprio Stato membro.

Per quanto concerne il versante amministrativo, è emersa una netta discrepanza tra la tendenza alla suddivisione delle responsabilità sulla base di una rigida e formale ripartizione competenziale, tipica dell'azione amministrativa, e la necessità di ricorrere a un approccio *result-oriented* e basato sull'utilizzo razionale di risorse scarse al fine di garantire una maggiore efficacia ed efficienza agli interventi comunitari.

Ai fini di una valutazione esaustiva dei risultati ottenuti al termine della prima fase programmatoria, risulta utile prendere in esame la prima «Relazione sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica e sociale»<sup>132</sup>, la quale è stata presentata nel 1996 dalla Commissione europea «al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni», così come previsto dal summenzionato art. 130B del Trattato CEE a seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Maastricht<sup>133</sup>.

La rilevanza di tale Relazione risiedeva nel fatto che «questo documento ha costituito la base del primo Forum sulla coesione svoltosi nell'aprile

---

<sup>132</sup> Commissione europea, *Prima relazione sulla coesione*, in [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/repco\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/repco_en.htm), 1996.

<sup>133</sup> La rilevanza della disposizione dell'art. 130B, concernente la presentazione da parte della Commissione europea della «Relazione sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica e sociale», risiedeva nel fatto che tale relazione consentiva di fare il punto della situazione in merito allo stato di avanzamento del processo di coesione, nonché di valutare in che misura gli strumenti previsti dallo stesso art. 130B, tra cui i Fondi strutturali, i prestiti concessi dalla BEI, concorressero al consolidamento della coesione all'interno dell'Unione europea.

1997»<sup>134</sup>, nonché «ha posto le basi per una radicale riforma della politica regionale dell'Unione europea, successivamente formalizzata in Agenda 2000»<sup>135</sup>, di cui si è parlato in precedenza<sup>136</sup>.

La prima Relazione sulla coesione ha messo in evidenza che, al termine del periodo 1989-1993, si è verificato un sostanziale incremento del fenomeno del divario socio-economico a livello comunitario. Il processo di convergenza<sup>137</sup> aveva, infatti, subito un rallentamento, il quale era riconducibile, da un lato, agli aspetti di criticità relativi alla realizzazione degli interventi strutturali prima descritti<sup>138</sup>, dall'altro lato, alla congiuntura economica sfavorevole e all'adozione di politiche fiscali miranti alla riduzione del rapporto deficit/PIL, di cui si è parlato in precedenza<sup>139</sup>.

La suddetta relazione ha esaminato l'ampiezza delle disparità geografiche e sociali all'interno dell'Unione europea, facendo riferimento a indicatori quali il reddito pro-capite e il tasso di disoccupazione.

I dati riportati mostravano il permanere di forti disparità tra gli Stati membri in termini di reddito pro-capite e di disoccupazione<sup>140</sup>, sebbene risultassero ancora più gravi ed evidenti le disparità tra le Regioni<sup>141</sup>.

Inoltre, la Commissione ha posto l'accento sul fatto che: «affinché vi sia una convergenza, non è sufficiente che la situazione nelle Regioni più deboli dell'Unione o la posizione dei gruppi sociali svantaggiati migliorino in

---

<sup>134</sup> Commissione europea, *Unità dell'Europa, solidarietà dei popoli, diversità dei territori - Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, 2001, p. vii.

<sup>135</sup> *Ivi*, p. iii.

<sup>136</sup> Vedi *supra*, Capitolo I, par. 3.4.1.

<sup>137</sup> Commissione europea, *Prima relazione sulla coesione*, in [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/repcn\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/repcn_en.htm), 1996, p. 17. La Commissione aveva affermato che: «secondo una serie di studi, la convergenza è un processo lento e le differenze regionali tendono a essere ridotte di non più del 2% l'anno nel lungo periodo».

<sup>138</sup> Vedi *supra*, Capitolo II, par. 2.

<sup>139</sup> *Ibidem*.

<sup>140</sup> Commissione europea, *Prima relazione sulla coesione*, in [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/repcn\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/repcn_en.htm), 1996, pp. 17-21.

<sup>141</sup> *Ivi*, pp. 21-33.

termini assoluti. Entrambe devono migliorare in termini relativi, rispetto alle altre regioni e ai gruppi più favoriti»<sup>142</sup>.

A tale riguardo, occorre considerare «la crescita relativa dei quattro Stati membri più poveri, Grecia, Spagna, Irlanda e Portogallo [...]. Nel 1983, i quattro avevano un reddito pro-capite medio pari al 66% della media dell'Unione [...]. Nel 1993, il PIL pro-capite nei quattro raggiunse il 74% della media UE, un incremento di 8 punti percentuali nell'arco di un decennio»<sup>143</sup>. Tuttavia, nonostante il forte aumento del PIL pro-capite in termini assoluti, «il processo di convergenza è stato lento e il divario in termini di reddito pro-capite tra questi quattro Stati membri e la media UE è diminuito solo di un quarto nel decennio 1983-1993»<sup>144</sup>.

Di conseguenza, al netto miglioramento della situazione reddituale in termini assoluti non corrispose un altrettanto significativo miglioramento in termini relativi.

### 3. Il secondo periodo di programmazione (1994-1999).

Nel 1993 il Consiglio ha adottato sei Regolamenti<sup>145</sup> con cui disciplinare l'utilizzo dei Fondi strutturali durante la seconda fase di programmazione.

---

<sup>142</sup> *Ivi*, p. 17.

<sup>143</sup> *Ivi*, p. 18-19.

<sup>144</sup> *Ivi*, p. 19.

<sup>145</sup> Regolamento CEE n. 2080/93 del Consiglio, del 20 luglio 1993, recante disposizioni di applicazione del Regolamento CEE n. 2052/88 per quanto riguarda lo strumento finanziario di orientamento della pesca, in GU n. L 193 del 31.07.1993.

Regolamento CEE n. 2081/93 del Consiglio, del 20 luglio 1993, che modifica il Regolamento CEE n. 2052/88 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, in GU n. L 193 del 31.07.1993.

Regolamento CEE n. 2082/93 del Consiglio, del 20 luglio 1993, che modifica il Regolamento CEE n. 4253/88 recante disposizioni di applicazione del Regolamento CEE n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro, in GU n. L 193 del 31.07.1993.

Regolamento CEE n. 2083/93 del Consiglio, del 20 luglio 1993, che modifica il Regolamento CEE n. 4254/88 recante disposizioni di applicazione del Regolamento CEE n.

Quest'ultima ha coperto il periodo 1994-1999, avente quindi una durata di sei anni, a differenza del precedente periodo programmatorio pari al quinquennio 1989-1993.

Sebbene l'impianto di base delineato dalla Riforma del 1988 sia rimasto in buona sostanza immutato, le proposte della Commissione europea hanno comportato l'introduzione di alcuni rilevanti cambiamenti.

Una delle modifiche più significative riguardava la dotazione finanziaria assegnata ai Fondi strutturali, la quale passava «da circa 63 miliardi di euro del periodo 1989-1993 a oltre 138, arrivando a coprire il 36% del bilancio comunitario»<sup>146</sup>.

Per quanto riguarda l'applicazione del principio della "concentrazione", nel periodo preso in esame si è registrata una minore concentrazione delle risorse finanziarie comunitarie a favore delle aree meno prospere.

A tale riguardo, lo studioso Monti afferma che «ciò si spiega essenzialmente con l'estensione delle aree ammesse a fruire dell'assistenza negli Stati membri più prosperi, in particolare nell'ambito dell'obiettivo 1 e con il fatto che [...] il periodo 1994-1999 include i tre nuovi Stati membri»<sup>147</sup>.

In merito al principio della "addizionalità", occorre sottolineare che tale principio è stato oggetto di alcune significative modifiche mediante l'adozione del Regolamento n. 2082/93.

In primo luogo, il citato Regolamento ha introdotto espressamente il divieto di sostituibilità<sup>148</sup> all'art. 9 par. 1, laddove si leggeva che «le risorse dei

---

2052/88 per quanto riguarda il Fondo europeo di sviluppo regionale, in GU n. L 193 del 31.07.1993.

Regolamento CEE n. 2084/93 del Consiglio, del 20 luglio 1993, che modifica il Regolamento CEE n. 4255/88 recante disposizioni d'applicazione del Regolamento CEE n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo sociale europeo, in GU n. L 193 del 31.07.1993.

Regolamento CEE n. 2085/93 del Consiglio, del 20 luglio 1993, che modifica il Regolamento CEE n. 4256/88 recante disposizioni d'applicazione del Regolamento CEE n. 2052/88 per quanto riguarda il FEAOG, sezione orientamento, in GU n. L 193 del 31.07.1993.

<sup>146</sup> Vedi G. PITTELLA, *L'Europa indispensabile. Tra spinte nazionalistiche e mondo globalizzato*, Donzelli editore, Roma, 2009, p. 107.

<sup>147</sup> Vedi L. MONTI, *Politiche di sviluppo e fondi strutturali*, Edizioni SEAM, Roma, 2000, p. 107.

<sup>148</sup> Il Regolamento n. 4253/88 aveva sancito il principio della "addizionalità" in termini molto generici, limitandosi a prevedere all'art. 9 che all'aumentare dei contributi

Fondi strutturali stanziati 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».

In secondo luogo, il succitato Regolamento ha stabilito un differente criterio di "addizionalità", prevedendo all'art. 9 par. 2 che:

Al momento dell'elaborazione e dell'applicazione dei quadri comunitari di sostegno, la Commissione e lo Stato membro interessato vigilano a che quest'ultimo mantenga, nell'insieme dei territori in questione, le proprie spese pubbliche o assimilabili, a finalità strutturale, almeno allo stesso livello raggiunto durante il periodo di programmazione precedente, tenendo conto peraltro delle condizioni macroeconomiche in cui si effettuano i finanziamenti, nonché di talune situazioni economiche specifiche, cioè la privatizzazione, il livello straordinario dello sforzo pubblico a finalità strutturale durante il precedente periodo di programmazione e le evoluzioni congiunturali nazionali.

A differenza del criterio del "parallelismo degli incrementi" applicato durante il quinquennio 1989-1993, il nuovo criterio comportava che per il biennio 1994-1999 il contributo nazionale non dovesse più essere proporzionale rispetto al contributo comunitario. La *ratio* di tale nuova disposizione consisteva nell'impedire che le risorse finanziarie comunitarie potessero sostituirsi a quelle degli Stati membri e, di conseguenza,

---

comunitari sarebbe stato necessario aumentare, in modo almeno equivalente, l'ammontare della spesa pubblica dei singoli Stati membri da destinare agli interventi strutturali.



provocare un regresso del contributo nazionale rispetto alla fase di programmazione precedente<sup>149</sup>.

Un'altra importante novità riguardava il principio della "partnership", il cui campo di applicazione ha subito un'estensione a favore delle «parti economiche e sociali», così come espressamente previsto dal considerando n. 13<sup>150</sup>, nonché dall'art. 4<sup>151</sup> del Regolamento n. 2081/93.

Di conseguenza, si riconosceva non soltanto alle Regioni e alle autonomie locali<sup>152</sup>, ma anche alle «parti economiche e sociali» un ruolo attivo nella programmazione degli interventi a finalità strutturale. Tuttavia, l'azione delle parti economiche e sociali incontrava alcuni importanti limiti<sup>153</sup>, quali «le modalità offerte dalle regole internazionali e le prassi esistenti proprie a ciascuno Stato membro», nonché «il pieno rispetto delle competenze istituzionali, giuridiche e finanziarie di ciascun partner»<sup>154</sup>.

---

<sup>149</sup> Occorre sottolineare che durante il quinquennio 1989-1993 l'applicazione del criterio del "parallelismo degli incrementi" era risultata problematica, in quanto spesso gli Stati membri non disponevano delle risorse finanziarie da destinare al cofinanziamento degli interventi strutturali programmati. Ciò era essenzialmente legato al fatto che, in ossequio ai criteri di convergenza fissati a Maastricht, gli Stati membri avevano adottato politiche fiscali volte a ridurre il rapporto deficit/PIL.

<sup>150</sup> Il Regolamento n. 2081/93 statuiva al considerando n. 13 che «occorre potenziare la partnership *includendo*, in maniera adeguata, *le parti economiche e sociali nella programmazione*».

<sup>151</sup> Il Regolamento n. 2081/93 stabiliva all'art. 4 che: «L'azione comunitaria è complementare alle azioni nazionali corrispondenti o vi contribuisce. Ciò è il risultato della stretta concertazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato, le autorità e gli organismi competenti — *comprese*, nell'ambito delle modalità offerte dalle regole internazionali e delle prassi esistenti proprie a ciascuno Stato membro, *le parti economiche e sociali* — designati dallo Stato membro a livello nazionale, regionale, locale o altro, i quali agiscono in qualità di partner che perseguono un obiettivo comune».

<sup>152</sup> Vedi L. MONTI, *L'Europa delle Regioni*, Luiss University Press, Roma, 2005, p. 90; l'autore rileva che «le autonomie locali hanno assunto un ruolo sempre più significativo nella politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale, tanto che si è osservato un passaggio dal regionalismo funzionale al regionalismo istituzionale. In tale seconda configurazione, queste non sono considerate come una semplice espressione geografica, ma assumono il ruolo di livelli istituzionali di governo, da associare agli organi di governo nazionali e comunitari in un rapporto di compartecipazione. Possono dunque essere considerate, a pieno titolo, parti attive nella politica comunitaria di coesione».

Cfr. R. LEONARDI, *The Impact and Added Value of Cohesion Policy*, in «Regional Studies», vol. 40, n. 2, April 2006, pp. 159-160.

<sup>153</sup> *Ivi*, p. 91; l'autore mette in evidenza che tali limiti «riflettono il difficile equilibrio fra il ruolo unificante svolto dalla Comunità e la tendenza dei singoli stati alla propria autonomia».

<sup>154</sup> Regolamento n. 2081/93, art. 4.

Alla luce delle modifiche apportate in tema di “concertazione”, occorre notare il carattere ambivalente del progressivo incremento delle categorie di partner chiamati ad agire in modo congiunto nella programmazione. Infatti, da un lato, ciò ha il grande merito di contribuire alla riduzione del deficit democratico, il quale caratterizza le istituzioni a livello europeo, attraverso la partecipazione dei rappresentanti di interessi economici e sociali alle diverse fasi della programmazione.

Dall’altro lato, tuttavia, ciò può comportare una eccessiva frammentazione in termini di responsabilità e una conseguente deresponsabilizzazione da parte delle istituzioni europee, con l’effetto di minare l’efficacia degli interventi strutturali.

Da ultimo, sono stati oggetto di modifiche anche gli “obiettivi prioritari” al fine di migliorare l’efficacia degli interventi strutturali.

Il Regolamento n. 2081/93 prevedeva all’art. 1 che i Fondi strutturali avrebbe dovuto contribuire:

Al conseguimento dei seguenti cinque obiettivi prioritari:

- 1) promuovere lo sviluppo e l’adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo, in appresso denominato “obiettivo n. 1”;
- 2) riconvertire le regioni, regioni frontaliere o parti di regioni (compresi i bacini d’occupazione e le comunità urbane) gravemente colpite dal declino industriale, in appresso denominato “obiettivo n. 2”;
- 3) lottare contro la disoccupazione di lunga durata e facilitare l’inserimento professionale dei giovani e l’integrazione delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro, in appresso denominato “obiettivo n. 3”;
- 4) agevolare l’adattamento dei lavoratori e delle lavoratrici ai mutamenti industriali e all’evoluzione dei sistemi di produzione, in appresso denominato “obiettivo n. 4”;

5) promuovere lo sviluppo rurale:

a) accelerando l'adeguamento delle strutture agrarie, nell'ambito della riforma della politica agricola comune,

b) agevolando lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle zone rurali, in appresso denominati rispettivamente "obiettivo n. 5a)" e "obiettivo n. 5b)".

Nel quadro della revisione della politica comune della pesca, le misure di adeguamento delle strutture della pesca rientrano nell'obiettivo n. 5a).

Risulta utile effettuare un'analisi comparata tra i primi due periodi di programmazione in merito al tema degli "obiettivi prioritari".

In merito all'obiettivo n. 1, il suo contenuto è rimasto invariato, tuttavia si assisteva a un ampliamento delle Regioni interessate dalla realizzazione di tale obiettivo, così come emerge dall'Allegato I al Regolamento n. 2081/93.

L'obiettivo n. 2 non ha subito modifiche rispetto a quanto previsto per il quinquennio 1989-1993.

Si è, invece, assistito alla definizione del nuovo obiettivo n. 3, il quale ha riunito gli obiettivi n. 3 e n. 4 della precedente fase di programmazione. Occorre notare che, in virtù del riformulato obiettivo n. 3, i Fondi strutturali dovevano essere utilizzati non soltanto «per lottare contro la disoccupazione di lunga durata e facilitare l'inserimento professionale dei giovani», così come previsto dagli obiettivi nn. 3 e 4 della precedente programmazione, ma anche per promuovere «l'integrazione delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro».

Il succitato Regolamento n. 2081/93 ha, altresì, introdotto «un nuovo obiettivo n. 4 destinato a facilitare l'adeguamento dei lavoratori e delle lavoratrici ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di

produzione»<sup>155</sup> al fine di favorire lo svolgimento dei nuovi compiti assegnati al Fondo sociale europeo dal Trattato di Maastricht.

L'obiettivo n. 5 è rimasto sostanzialmente invariato, sebbene siano state inserite nell'obiettivo n. 5a) «le azioni volte ad accelerare l'adeguamento delle strutture [...] della pesca»<sup>156</sup>. A tale riguardo, occorre ricordare che nel 1993 è stato istituito, mediante il Regolamento n. 2080/93, lo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP), di cui si è già avuto modo di parlare in precedenza<sup>157</sup>.

Infine, nel 1995 è stato introdotto l'obiettivo n. 6 destinato a «promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale di regioni a scarsissima densità di popolazione»<sup>158</sup>. Tale modifica è stata resa necessaria dall'allargamento dell'Unione europea, il quale è avvenuto il 1° gennaio 1995 con l'ingresso di tre nuovi Stati membri, ovvero Austria, Finlandia e Svezia.

Dopo avere descritto gli obiettivi prioritari, occorre accennare agli strumenti attraverso i quali perseguire i suddetti obiettivi.

L'art. 2 del Regolamento n. 2081/93 indicava che il FESR avrebbe contribuito al perseguimento degli obiettivi nn. 1, 2 e 5b); il FSE avrebbe, invece, finanziato gli interventi strutturali rientranti negli obiettivi nn. 1, 2, 3, 4 e 5b). Il FEAOG - sezione orientamento avrebbe favorito il

---

<sup>155</sup> Reg. n. 2081/93, considerando n. 8.

<sup>156</sup> *Ivi*, considerando n. 20.

<sup>157</sup> Vedi *supra*, Capitolo II, par. 1.

<sup>158</sup> Decisione n. 95/1 del Consiglio, del 1° gennaio 1995, recante adattamento degli Atti relativi all'adesione di nuovi Stati membri all'Unione europea, in GU n. L 001 del 01.01.1995. L'art. 52 di tale Decisione sanciva che: «Il protocollo n. 6 allegato all'Atto di adesione è sostituito dal seguente:

Articolo 1

Fino al 31 dicembre 1999, i Fondi strutturali, lo strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) [...] contribuiscono [...] ad un ulteriore obiettivo prioritario in aggiunta ai cinque obiettivi di cui all'articolo 1 del regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio, modificato dal regolamento (CEE) n. 2081/93 del Consiglio; tale obiettivo è inteso a: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale di regioni a scarsissima densità di popolazione (in appresso denominato "obiettivo n. 6").

Articolo 2

Le zone interessate dall'obiettivo n. 6 corrispondono in linea di massima o appartengono a regioni di livello NUTS II con una densità di popolazione pari o inferiore a 8 abitanti per chilometro quadrato. Inoltre, l'intervento della Comunità può essere esteso, fatto salvo il principio della concentrazione, anche a zone di dimensioni minori, limitrofe e contigue, rispondenti allo stesso criterio di densità di popolazione».

conseguimento degli obiettivi nn. 1, 5 a) e 5b); mentre l'obiettivo n. 5a) avrebbe potuto beneficiare dello SFOP.

Infine, l'obiettivo n. 6 sarebbe stato sostenuto dal FESR, FSE, FEAOG - sezione orientamento e dallo SFOP<sup>159</sup>.

Occorre precisare che tale suddivisione degli strumenti per ciascun obiettivo non doveva essere intesa in modo rigoroso, in quanto i Fondi strutturali avrebbero dovuto agire coordinandosi tra loro.

Dopo avere esposto i principali elementi di novità previsti dai Regolamenti adottati nel 1993, appare doveroso analizzare i risultati ottenuti al termine della seconda fase di programmazione. A tale scopo, risulta utile prendere in esame il *Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale*<sup>160</sup>, il quale è stato presentato dalla Commissione europea «all'inizio del 2001, ossia subito dopo la prima fase di attuazione dei Fondi strutturali, e dopo l'adozione di alcune decisioni fondamentali riguardo alle dotazioni finanziarie e all'ammissibilità geografica al sostegno»<sup>161</sup>. Tale documento ha rappresentato la base del secondo Forum sulla coesione, il quale ha avuto luogo nel maggio 2001.

Tale Rapporto ha messo in evidenza che nell'Unione a Quindici:

Le disparità di reddito (PIL) pro capite tra Stati membri e, più in particolare, tra regioni, sono ancora rilevanti [...] Nel corso del tempo le disparità sono tuttavia diminuite. Nei tre Stati membri meno prosperi (Grecia, Spagna e Portogallo) il reddito medio pro capite è aumentato dal 68% della media dell'Unione europea nel 1988 al 79% nel 1999, percentuali che corrispondono a una riduzione di un terzo del divario iniziale. Le disparità tra regioni hanno registrato una flessione meno accentuata, in parte perché

---

<sup>159</sup> *Ibidem.*

<sup>160</sup> Commissione europea, *Unità dell'Europa, solidarietà dei popoli, diversità dei territori - Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, 2001.

<sup>161</sup> *Ivi*, p. vii.

si sono ampliati i divari tra regioni all'interno di alcuni Stati membri<sup>162</sup>.

Avendo riguardo alla coesione sociale nel periodo 1994-1999, si osservava come nel 2000 il tasso di occupazione avesse registrato un valore medio pari al 63,8%, rimanendo piuttosto distante rispetto all'obiettivo del 70%, così come era stato stabilito dal Consiglio europeo di Lisbona nel marzo 2000. Tuttavia, dietro il dato medio pocanzi riportato si celavano forti differenze tra gli Stati membri, e, in misura di gran lunga maggiore, tra le Regioni<sup>163</sup>.

Per quanto concerne il tasso di disoccupazione, nell'Unione a Quindici permanevano forti divari tra gli Stati membri<sup>164</sup>. Inoltre, così come emerso in riferimento al PIL pro capite e al tasso di occupazione, anche in merito al tasso di disoccupazione le disparità tra le Regioni risultavano maggiori rispetto a quelle esistenti tra gli Stati membri<sup>165</sup>. Infine, restavano significative le disparità regionali all'interno di alcuni Stati membri. A tale riguardo, risulta esemplificativo il caso italiano, in cui si registrava una differenza pari a ben 25 punti percentuali tra la Calabria e il Trentino-Alto-Adige, le quali rappresentavano rispettivamente la Regione con il maggiore e il minore tasso di disoccupazione.

In conclusione, la crescita economica registrata nel periodo compreso tra il 1995 e il 2000 ha avuto ricadute positive sui tassi di occupazione e di disoccupazione all'interno dell'Unione europea, tuttavia ha comportato solamente una modesta attenuazione dei divari tra le Regioni in termini di

---

<sup>162</sup> *Ivi*, p. xi.

<sup>163</sup> *Ivi*, p. xii. La Commissione europea ha evidenziato che: «Nel 1999 solo quattro Stati membri hanno registrato un tasso di occupazione superiore al 70%, mentre in Grecia è stato solo del 55% circa e in Spagna e Italia è risultato ancor più basso. Il 10% della popolazione dell'Unione viveva in regioni in cui molto meno della metà delle persone in età lavorativa era occupata (44%)».

<sup>164</sup> *Ibidem*. La Commissione europea ha riportato che: «nel 1999 Grecia, Spagna, Francia, Italia e Finlandia avevano un tasso di disoccupazione superiore al 10%, almeno il doppio di quello registrato in paesi quali Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria e Portogallo, per ognuno dei quali il dato era inferiore al 5%».

<sup>165</sup> *Ibidem*. La Commissione europea ha messo in evidenza che: «nel 1999 il 10% della popolazione delle regioni più colpite [...] raggiungeva un tasso di disoccupazione del 23%, quasi 8 volte la media di coloro che vivevano nelle regioni meno colpite (3%)».

reddito e di occupazione. La Commissione notava, altresì, che il prospettato ampliamento dell'Unione europea avrebbe potuto comportare il raddoppio del divario in termini di PIL pro capite sia tra gli Stati membri sia tra le Regioni, nonché l'accentuarsi del problema della disoccupazione a livello regionale.

#### 4. Il terzo periodo di programmazione (2000-2006).

Occorre mettere in evidenza fin da subito che la prima Relazione sulla coesione, presentata dalla Commissione europea nel novembre 1996, ha fornito l'occasione per fare un bilancio sui progressi effettuati nell'attuazione della coesione economica e sociale, di cui si sarebbe tenuto conto nella fase di avvio del terzo periodo di programmazione 2000-2006.

Inoltre, «le proposte contenute in “Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia” hanno portato alla riforma della politica di coesione adottata dal Consiglio nel giugno 1999»<sup>166</sup> mediante l'approvazione dei Regolamenti n. 1257, n. 1260 e n. 1263. Nell'agosto 1999 sono stati, altresì, approvati dal Parlamento europeo e dal Consiglio i Regolamenti n. 1783 e n. 1784.

Il quadro giuridico di riferimento per il periodo programmatico 2000-2006 era, quindi, costituito dai cinque Regolamenti appena menzionati<sup>167</sup>.

---

<sup>166</sup> Commissione europea, *Unità dell'Europa, solidarietà dei popoli, diversità dei territori - Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, 2001, p. vii.

<sup>167</sup> Regolamento CE n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti, in GU n. L 160 del 26.06.1999.

Regolamento CE n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, in GU n. L 161 del 26.06.1999.

Regolamento CE n. 1263/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, relativo allo strumento finanziario di orientamento della pesca, in GU n. L 161 del 26.06.1999.

Regolamento CE n. 1783/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 1999, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale, in GU n. L 213 del 13.08.1999.

Regolamento CE n. 1784/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 1999, relativo al Fondo sociale europeo, in GU n. L 213 del 13.08.1999.

Per quanto concerne la dotazione finanziaria assegnata ai Fondi strutturali, si è registrato un ulteriore incremento, rispetto al periodo 1994-1999, della quota di risorse finanziarie, la quale era pari a 195 miliardi di euro, rappresentando oltre il 35% del bilancio dell'Unione.

Una delle principali novità per il periodo 2000-2006 ha riguardato il principio della "concentrazione", il quale ha subito un rafforzamento dal punto di vista tematico, geografico e finanziario.

Per quanto concerne la "concentrazione" tematica, rispetto alla fase di programmazione precedente si è assistito alla diminuzione degli obiettivi prioritari da sei a tre, i quali saranno più avanti oggetto di approfondimento.

Ai fini del perseguimento della "concentrazione" geografica, si prevedeva una riduzione progressiva della quota di popolazione dell'Unione europea ritenuta ammissibile a beneficiare dei Fondi strutturali. Nello specifico, entro il 2006 tale quota doveva passare dal 51%, registrato nel periodo 1994-1999, a un valore pari al 35-40% della popolazione complessiva dell'Unione.

La "concentrazione" finanziaria comportava che la quasi totalità delle risorse finanziarie assegnate ai Fondi a finalità strutturale fossero utilizzate per il perseguimento dei tre obiettivi prioritari per il periodo di programmazione 2000-2006.

In merito al principio della "addizionalità", il Regolamento n. 1260/99 ha apportato alcune rilevanti modifiche al fine di risolvere i nodi problematici riscontrati, durante la programmazione precedente, in fase di verifica della corretta applicazione del principio della "addizionalità".

Tuttavia, sebbene il succitato Regolamento avesse affermato al considerando n. 31 che «è opportuno semplificare i criteri e le modalità di verifica e di attuazione del principio di addizionalità», tale volontà di operare una semplificazione si rifletteva solo parzialmente nella disposizione contenuta nell'art. 11, laddove al paragrafo 3 si stabiliva che:



Nel corso del periodo di programmazione l'addizionalità è sottoposta [...] alle tre verifiche seguenti:

- a) una verifica ex ante [...];
- b) una verifica intermedia entro tre anni dall'approvazione del quadro comunitario di sostegno ovvero dei documenti unici di programmazione e, in generale entro il 31 dicembre 2003 [...];
- c) una verifica entro il 31 dicembre 2005.

La nuova modalità di verifica dell'addizionalità aveva come effetto quello di rendere meno assiduo lo svolgimento della verifica rispetto a quanto previsto nella programmazione precedente. Infatti, mentre nel periodo programmatorio 1994-1999 la verifica doveva essere svolta sia al momento della presentazione dei piani di sviluppo da parte degli Stati membri sia successivamente con cadenza annuale, nella fase di programmazione 2000-2006 i momenti di verifica si riducevano a tre, ovvero la verifica *ex-ante* «prima della decisione della Commissione che approva un quadro comunitario di sostegno o documenti unici di programmazione relativi allo Stato membro interessato»<sup>168</sup>, la verifica intermedia e la verifica a fine periodo. Ad ogni modo si prevedeva che, durante l'intero periodo di programmazione, gli Stati membri avessero l'obbligo di informare la Commissione in merito a una loro eventuale incapacità di rispettare il principio della "addizionalità".

Per quanto riguarda il principio della "concertazione", si prevedeva un suo approfondimento, in quanto si ribadiva con forza che tale principio dovesse essere applicato all'intero processo di programmazione dei Fondi strutturali<sup>169</sup>.

---

<sup>168</sup> Regolamento CE n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, in GU n. L 161 del 26.06.1999, art. 11, par. 2, c. 3.

<sup>169</sup> *Ivi*, l'art. 8, par. 2 sanciva che: «Il partenariato riguarda la preparazione, il finanziamento, la sorveglianza e la valutazione degli interventi. *Gli Stati membri assicurano che tutte le parti appropriate vengano coinvolte nelle varie fasi della programmazione, tenuto conto dei termini stabiliti per ciascuna fase*».

Infatti, sebbene il Regolamento n. 2081/93 avesse già previsto all'art. 4, par. 1, che «la partnership è operante in fatto di preparazione e finanziamento, nonché di valutazione ex ante, sorveglianza e valutazione ex post delle azioni», nel periodo 1994-1999 tale disposizione era stata applicata solo parzialmente, rendendo così necessario ribadire l'importanza di una piena attuazione del principio in questione.

Oltre all'approfondimento del partenariato, occorre garantire l'ampliamento della concertazione a favore, tra gli altri, delle parti sociali, in quanto queste ultime agiscono in settori prioritari dell'Unione, come ad esempio l'occupazione. Tuttavia, il Regolamento n. 1260/99 confermava all'art. 8 l'esistenza di alcuni limiti posti all'azione dei partner, comprese le parti economiche e sociali, tra cui figuravano il rispetto «delle proprie normative nazionali e delle prassi», nonché «delle rispettive competenze istituzionali giuridiche e finanziarie di ciascuna delle parti».

Inoltre, il suddetto Regolamento n. 1260/99 conteneva all'art. 35 la disciplina relativa al Comitato di Sorveglianza. A tale riguardo, preme evidenziare come tale Comitato rappresentasse la sede in cui il principio della “concertazione” aveva la possibilità di esplicitarsi maggiormente, sebbene la partecipazione delle parti economiche e sociali all'attività dei Comitati di Sorveglianza tendesse a configurarsi in maniera molto diversa in termini di forma e intensità, in base alla tipologia della distribuzione del potere sul territorio dello Stato membro in questione. Di conseguenza, si registrava un coinvolgimento maggiore delle parti economiche e sociali negli Stati federali, quale la Germania, rispetto agli Stati accentrati, come la Francia.

In aggiunta a quanto detto finora, la riforma dei Fondi strutturali del 1999 comportava una semplificazione nella ripartizione competenziale tra Commissione, Stati membri e altri partner, una più efficace applicazione del principio di “sussidiarietà” e l'introduzione di meccanismi di premialità ai fini di un uso efficiente delle risorse finanziarie.

Come emerso precedentemente, per il periodo di programmazione 2000-2006 sono stati fissati tre obiettivi prioritari, i quali qui di seguito saranno presi in esame.

Il Regolamento n. 1260/99 stabiliva all'art. 1 che i Fondi strutturali dovevano contribuire:

Al conseguimento dei tre obiettivi prioritari seguenti:

- 1) promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo (in prosieguo: «l'obiettivo n. 1»);
- 2) favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali (in prosieguo: «l'obiettivo n. 2»);
- 3) favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione (in prosieguo: «l'obiettivo n. 3»).

L'obiettivo n. 1 confermava l'impegno prioritario a favore delle regioni in ritardo di sviluppo, aventi un PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria. Inoltre, rientravano in tale obiettivo anche «le regioni ultraperiferiche [...] tutte al di sotto della soglia del 75%, e le zone rientranti nell'obiettivo n. 6, previsto dal protocollo n. 6 dell'Atto di adesione dell'Austria, della Finlandia e della Svezia, durante il periodo 1995-1999»<sup>170</sup>.

L'obiettivo n. 2 raggruppava gli obiettivi nn. 2 e 5b) del periodo 1994-1999, così come previsto dal Regolamento n. 1260/99, laddove all'art. 4 par. 1 si affermava che:

Le regioni in cui si applica l'obiettivo n. 2 sono quelle aventi problemi strutturali la cui riconversione economica e sociale deve essere favorita [...].

---

<sup>170</sup> Reg. n. 1260/99, art. 3, par. 1.

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.

L'obiettivo n. 3 presentava un carattere "residuale", in quanto comprendeva tutte quelle aree che non erano state inserite negli altri due obiettivi.

Inoltre, mentre gli obiettivi nn. 1 e 2 avevano una natura territoriale, l'obiettivo n. 3 si configurava come un obiettivo settoriale.

Infatti, gli obiettivi nn. 1 e 2 dovevano essere perseguiti rispettivamente nei territori di livello II e III; al contrario, gli interventi strutturali riconducibili all'obiettivo n. 3 dovevano avere un'applicazione estesa all'intero territorio dell'Unione europea.

Nello specifico, l'obiettivo n. 3, il quale aveva assorbito gli obiettivi nn. 3 e 4 del periodo programmatorio precedente, consisteva nel «favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione»<sup>171</sup>.

Inoltre, il Regolamento n. 1260/99 precisava all'art. 1 che l'obiettivo n. 3 «prevede interventi finanziari in regioni non interessate dall'obiettivo n. 1 e fornisce un quadro di riferimento politico per l'insieme delle azioni a favore delle risorse umane su un territorio nazionale, salve le specificità regionali».

L'obiettivo n. 3 doveva essere perseguito conformemente alle disposizioni contenute nel Titolo sull'occupazione introdotto nel Trattato di Amsterdam, nonché alla Strategia europea per l'occupazione (SEO) avviata durante il Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo nel novembre 1997.

Infine, gli interventi strutturali rientranti nell'obiettivo n. 3 dovevano essere finanziati dal Fondo sociale europeo. A tale riguardo, il Regolamento n. 1784/99 relativo al FSE prevedeva all'art. 2, par. 1, che:

---

<sup>171</sup> Reg. n. 1260/99, art. 1.

Il Fondo sostiene e completa le attività degli Stati membri volte a sviluppare il mercato del lavoro nonché le risorse umane nei seguenti settori politici, in particolare nel contesto dei rispettivi Piani pluriennali nazionali di azione per l'occupazione:

a) sviluppo e promozione di politiche attive del mercato del lavoro per combattere e prevenire la disoccupazione, evitare a donne e uomini la disoccupazione di lunga durata, agevolare il reinserimento dei disoccupati di lunga durata nel mercato del lavoro e sostenere l'inserimento nella vita professionale dei giovani e di coloro, uomini e donne, che si reinseriscono nel mercato del lavoro;

b) promozione di pari opportunità per tutti nell'accesso al mercato del lavoro, con particolare attenzione per le persone che rischiano l'esclusione sociale;

c) promozione e miglioramento

- della formazione professionale

- dell'istruzione

- e della consulenza

nell'ambito di una politica di apprendimento nell'intero arco della vita, al fine di:

- agevolare e migliorare l'accesso e l'integrazione nel mercato del lavoro,

- migliorare e sostenere l'occupabilità e

- promuovere la mobilità professionale;

d) promozione di una forza lavoro competente, qualificata e adattabile, dell'innovazione e dell'adattabilità nell'organizzazione del lavoro, dello sviluppo dello spirito imprenditoriale, di condizioni che agevolino la creazione di posti di lavoro nonché della qualificazione e del rafforzamento del potenziale umano nella ricerca, nella scienza e nella tecnologia;

e) misure specifiche intese a migliorare l'accesso e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Nell'ambito dell'analisi degli obiettivi prioritari per il periodo 2000-2006, meritano di essere ricordati i criteri in base ai quali effettuare la ripartizione delle risorse finanziarie dei Fondi strutturali tra gli Stati membri.

Per quanto concerne gli obiettivi nn. 1 e 2, la ripartizione doveva considerare «uno o più dei criteri oggettivi [...] e cioè popolazione ammissibile, prosperità nazionale, prosperità regionale e gravità relativa dei problemi strutturali, in particolare il tasso di disoccupazione»<sup>172</sup>.

In merito all'obiettivo n. 3, invece, tale ripartizione doveva essere «basata principalmente sulla popolazione ammissibile, sulla situazione dell'occupazione e sulla gravità di problemi quali l'emarginazione sociale, il livello di istruzione e di formazione, la presenza delle donne sul mercato del lavoro»<sup>173</sup>.

Dopo avere descritto gli obiettivi prioritari, occorre menzionare gli strumenti attraverso i quali perseguire i suddetti obiettivi. A tale riguardo, il Regolamento n. 1260/99 indicava all'art. 2 par. 2 che l'obiettivo n. 1 sarebbe stato perseguito mediante il FESR, il FSE, il FEAOG - sezione orientamento e lo SFOP; l'obiettivo n. 2 sarebbe stato finanziato dal FESR e dal FSE e l'obiettivo n. 3 avrebbe beneficiato delle risorse assegnate al FSE. Preme sottolineare che si prevedeva un regime transitorio, noto come *phasing out*, volto a garantire una graduale cessazione dell'erogazione delle risorse finanziarie a favore delle Regioni rientranti negli obiettivi nn. 1, 2 e 5b) nel secondo periodo di programmazione, ma che non rispettavano i criteri di ammissibilità dei rispettivi obiettivi durante la fase di programmazione 2000-2006. La *ratio* di tale previsione consisteva nell'impedire una soppressione improvvisa dei contributi europei e nel potenziare i risultati raggiunti.

---

<sup>172</sup> Reg. n. 1260/99, art. 7, par. 3.

<sup>173</sup> *Ibidem.*

Dopo avere illustrato il quadro giuridico di riferimento del terzo periodo di programmazione 2000-2006, risulta opportuno effettuare una valutazione intermedia ed *ex-post* dei risultati ottenuti. A tale scopo, si rivela utile prendere in esame la *Terza relazione sulla coesione economica e sociale*<sup>174</sup>, la quale è stata presentata dalla Commissione europea nel febbraio 2004, nonché la *Quarta relazione sulla coesione economica e sociale*<sup>175</sup>, la quale è stata pubblicata nel maggio 2007.

La *Terza relazione sulla coesione economica e sociale* ha rappresentato la base del terzo Forum sulla coesione, il quale ha avuto luogo nel maggio 2004 al fine di avviare un dibattito in merito alle proposte racchiuse in tale Relazione.

Tale documento ha messo in evidenza, fin dalla Prefazione, che «il futuro riserva molte sfide dovute al grande aumento delle disparità economico-sociali all'interno dell'Unione dopo l'allargamento»<sup>176</sup>. La Commissione europea ha notato, infatti, che:

L'effetto dell'ampliamento è quello di aggiungere poco meno del 5% al PIL dell'UE ma quasi il 20% alla popolazione dell'Unione. Di conseguenza, il PIL medio pro capite nell'UE con 25 Stati membri sarà approssimativamente del 12,5% inferiore alla media dell'UE a 15 paesi<sup>177</sup>.

A seguito dell'allargamento, il divario reddituale tra i Venticinque Stati membri sarebbe risultato accentuato, sebbene i dieci nuovi Stati membri

---

<sup>174</sup> Commissione europea, *Un nuovo partenariato per la coesione - Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, 2004.

<sup>175</sup> Commissione europea, *Regioni in crescita, Europa in crescita - Quarta relazione sulla coesione economica e sociale*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, 2007.

<sup>176</sup> Commissione europea, *Un nuovo partenariato per la coesione - Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, 2004, p. iii.

<sup>177</sup> *Ivi*, p. x.

avessero registrato dalla seconda metà degli anni Novanta un tasso di crescita medio maggiore rispetto a quello dell'Unione a Quindici.

Nello specifico, si osservava che l'ampliamento avrebbe determinato il raddoppio del divario, in termini di PIL pro capite, esistente tra l'Unione a Quindici e i suoi Stati membri meno prosperi.

Tuttavia, l'ingresso dei dieci nuovi Stati membri avrebbe avuto ripercussioni ancora più marcate a livello regionale, in quanto «il 92% circa degli abitanti dei nuovi Stati membri viveva in regioni con un PIL pro capite inferiore al 75% della media UE25»<sup>178</sup>. Di conseguenza, a seguito dell'allargamento diciotto regioni, le quali registravano un PIL pro capite inferiore al 75% rispetto alla media dell'Unione a Quindici e aventi 19 milioni di abitanti, si sarebbero trovate ad avere un PIL pro capite superiore alla soglia del 75%, con l'effetto di non potere più beneficiare delle risorse finanziarie destinate all'obiettivo n. 1. A tale riguardo, per il periodo 2000-2006 era stato previsto un regime transitorio, noto come *phasing out*, al fine di impedire una soppressione improvvisa dei contributi europei.

Avendo riguardo alla coesione sociale nel periodo 2000-2006, si notava che, a causa dell'allargamento, si sarebbe registrato un incremento delle disparità in termini di occupazione sia a livello di Stati membri sia a livello regionale. Ciò era legato al fatto che le regioni dei nuovi Stati membri presentavano, salvo rare eccezioni, tassi di occupazione inferiori rispetto al tasso di occupazione medio dell'Unione a Quindici. In particolare, nei nuovi dieci Stati membri «soltanto il 56% delle persone in età lavorativa è occupato contro il 64% nell'UE15»<sup>179</sup>, con l'effetto di rimanere ancora piuttosto distanti rispetto all'obiettivo del 70% stabilito dalla Strategia di Lisbona.

Passando all'analisi della *Quarta relazione sulla coesione economica e sociale* del 2007, occorre ricordare innanzitutto che tale documento ha rappresentato la base del quarto Forum sulla coesione, il quale ha avuto

---

<sup>178</sup> *Ivi*, p. ix.

<sup>179</sup> *Ivi*, p. viii.



luogo nel settembre 2007 al fine di discutere a proposito delle problematiche messe in evidenza dalla Relazione.

La *Quarta Relazione* conteneva una valutazione preliminare dell'impatto degli interventi strutturali durante il periodo di programmazione 2000-2006. In merito alla evoluzione delle disparità economiche, tale studio ha affermato che «la convergenza esiste sia a livello nazionale, sia a livello regionale, ma le disparità rimangono notevoli»<sup>180</sup>. In particolare, i quattro Paesi beneficiari del Fondo di Coesione — Grecia, Spagna, Irlanda e Portogallo — hanno registrato, nel periodo compreso tra il 1994 e il 2006, tassi di crescita del PIL pro capite particolarmente elevati. Inoltre, gli Stati membri di recente ingresso sono stati interessati da una crescita ancora più accentuata, con l'effetto di colmare il loro ritardo iniziale in modo più veloce.

A livello regionale, si riscontrava una sostanziale convergenza grazie alla crescita abbastanza elevata da parte delle Regioni aventi un basso PIL.

Tuttavia, «le differenze in termini assoluti rimangono notevoli. Ciò è dovuto in parte al recente allargamento e in parte al fatto che, nelle prime fasi di sviluppo, la crescita tende sempre a concentrarsi nelle zone più dinamiche del paese»<sup>181</sup>.

Per ciò che attiene alla coesione sociale, il documento ha osservato che:

I tassi d'occupazione sono risultati convergenti a livello comunitario e nazionale e gli scarti dei tassi di disoccupazione si sono ridotti.

Tra il 2000 e il 2005 l'UE ha registrato una convergenza dei tassi d'occupazione. Tuttavia, nel 2005 i tassi d'occupazione nelle regioni in ritardo di sviluppo erano ancora di circa 11 punti percentuali inferiori a quelli del resto dell'Unione [...].

---

<sup>180</sup> Commissione europea, *Regioni in crescita, Europa in crescita - Quarta relazione sulla coesione economica e sociale*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, 2007, p. x.

<sup>181</sup> *Ibidem*.

Per realizzare gli obiettivi di Lisbona in tema di occupazione, l'UE deve creare circa 23,5 milioni di nuovi posti di lavoro [...]. Tra il 2000 e il 2005, nelle regioni in ritardo di sviluppo la disoccupazione è diminuita dal 13,4% al 12,4%<sup>182</sup>.

## 5. Il quarto periodo di programmazione (2007-2013).

Nel 2006 sono stati adottati 5 Regolamenti<sup>183</sup> che hanno disciplinato l'utilizzo dei Fondi strutturali durante il quarto periodo di programmazione consistente nel settennio 2007-2013.

Per ciò che attiene alla dotazione finanziaria, la Politica di coesione poteva disporre di un budget pari a 347 miliardi di euro (a prezzi correnti), rappresentando il 35,7% del bilancio dell'Unione<sup>184</sup>.

Una delle principali novità per il periodo 2007-2013 ha riguardato il principio della “concentrazione”, il quale ha subito un ulteriore rafforzamento rispetto al periodo 2000-2006.

---

<sup>182</sup> *Ivi*, p. xi.

<sup>183</sup> Regolamento CE n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del Regolamento CE n. 1783/1999, in GU n. L 210 del 31.07.2006.

Regolamento CE n. 1081/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo sociale europeo e recante abrogazione del Regolamento CE n. 1784/1999, in GU n. L 210 del 31.07.2006.

Regolamento CE n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), in GU n. L 210 del 31.07.2006.

Regolamento CE n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il Regolamento CE n. 1260/1999, in GU n. L 210 del 31.07.2006.

Regolamento CE n. 1828/2006 della Commissione, dell'8 dicembre 2006, che stabilisce modalità di applicazione del Regolamento CE n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e del Regolamento CE n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale, in GU n. L 371 del 27.12.2006.

<sup>184</sup> European Commission, *Cohesion Policy 2007-2013. Commentaries and official texts*, Office for Official Publications of the European Communities, Bruxelles, 2007, p. 7.

Per quanto concerne la “concentrazione” tematica, si è assistito a una radicale riformulazione degli obiettivi prioritari, come si avrà modo di vedere più avanti.

Ai fini del perseguimento della “concentrazione” geografica, si prevedeva di convogliare la quota maggiore delle risorse finanziarie per la Politica di coesione, pari all’81,5%, a favore delle aree ricomprese nel nuovo obiettivo “Convergenza”.

La “concentrazione” finanziaria comportava la riduzione da sei a tre degli strumenti attraverso i quali perseguire gli obiettivi prioritari. Rimanevano operativi il FESR, il FSE e il Fondo di Coesione, mentre venivano aboliti il FEAOG - sezione garanzia, il FEAOG - sezione orientamento e lo SFOP (Tabella 1).

Per quanto concerne il principio di “addizionalità”, il Regolamento n. 1083/2006 ribadiva all’art. 15 il divieto di sostituibilità dei contributi nazionali con quelli dei Fondi e la necessità di mantenere «il livello delle spese [...] pari almeno all’importo delle spese medie annue, in termini reali, sostenute nel corso del periodo di programmazione precedente».

Veniva, altresì, prevista un’apposita procedura per l’obiettivo “Convergenza”, la quale comportava, da un lato, la fissazione dell’importo dei contributi nazionali da parte della Commissione europea e lo Stato membro interessato e, dall’altro lato, la possibilità di modificare tale importo in sede di verifica intermedia del rispetto del principio della “addizionalità”.

In merito al principio del “partenariato”, si ribadiva all’art. 11 par. 2 del succitato Regolamento n. 1083/2006 che tale principio dovesse essere applicato a ogni fase del processo di programmazione dei Fondi, comprendendo, quindi, le fasi di «preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione dei programmi operativi».

Inoltre, l’art. 11 confermava la necessità di garantire un partenariato sempre più ampio, individuando al par. 1 le categorie di soggetti chiamati a svolgere il ruolo di partner. Tra questi ultimi, erano indicati non solo «le autorità

regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti» e «le parti economiche e sociali», ma anche «ogni altro organismo appropriato in rappresentanza della società civile, i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione della parità tra uomini e donne».

Di conseguenza, si enfatizzava il ruolo che la società civile avrebbe potuto ricoprire nell'ambito del processo di programmazione.

Per quanto riguarda i limiti posti all'azione dei partner, si ribadiva al succitato art. 11 che il partenariato doveva svolgersi «conformemente alle norme e alle prassi nazionali» e «nel pieno rispetto delle competenze istituzionali, giuridiche e finanziarie di ciascuna categoria di partner». Accanto a tali limiti, si introduceva *ex-novo* «la necessità di promuovere la parità tra uomini e donne e lo sviluppo sostenibile».

Inoltre, occorre sottolineare che, per il periodo di programmazione 2007-2013, sono stati sanciti espressamente alcuni principi di intervento che nelle fasi programmatiche passate erano rimasti sottintesi.

In primo luogo, il Regolamento n. 1083/2006 ha fissato all'art. 13 il principio della "proporzionalità", in base al quale «le risorse finanziarie e amministrative utilizzate dalla Commissione e dagli Stati membri nell'attuazione dei Fondi [...] sono proporzionali all'importo complessivo della spesa destinata ad un programma operativo».

In secondo luogo, il succitato Regolamento n. 1083/2006 ha sancito all'art. 16 l'obbligo in capo agli Stati membri e alla Commissione di promuovere, «nel corso delle varie fasi di attuazione dei Fondi», i principi di «parità tra uomini e donne e non discriminazione».

In terzo luogo, il summenzionato Regolamento ha affermato all'art. 17 che «gli obiettivi dei Fondi sono perseguiti nel quadro dello sviluppo sostenibile e della promozione, da parte della Comunità, dell'obiettivo di tutelare e migliorare l'ambiente».

Da ultimo, il Regolamento n. 1083/2006 ha previsto che le risorse finanziarie dei Fondi fossero destinate a favore degli obiettivi prioritari di

sviluppo e, in primo luogo, a vantaggio degli obiettivi fissati dalla Strategia di Lisbona<sup>185</sup>.

Come emerso precedentemente, per il periodo di programmazione 2007-2013 sono stati fissati tre obiettivi prioritari, i quali qui di seguito saranno analizzati (Tabella 1).

**Tabella 1: Obiettivi e strumenti: 2000-2006 vs 2007-2013.**

Obiettivi	Strumenti finanziari	Obiettivi	Strumenti finanziari
Fondo di coesione	Fondo di coesione	Convergenza e competitività	Fondo di coesione FESR FSE
Obiettivo 1	FERS FSE FEOGA-O SFOP		
Obiettivo 2	FESR FSE	Competitività regionale e occupazione	FESR FSE
Obiettivo 3	FSE	• Livello regionale • Livello nazionale (Strategia europea per l'occupazione)	
INTERREG	FESR	Cooperazione territoriale europea	FESR
URBAN	FESR		
EQUAL	FSE		
LEADER+	FEOGA-O		
Sviluppo rurale e ristrutturazione settore ittico (no Obiettivo 1)	FEOGA-O SFOP		
9 Obiettivi	6 Strumenti	3 Obiettivi	3 Strumenti

Fonte: European Commission, *Cohesion Policy 2007-2013. Commentaries and official texts*, Office for Official Publications of the European Communities, Bruxelles, 2007, p. 10.

Il Regolamento n. 1083/2006 prevedeva all'art. 3 par. 2 che i Fondi avrebbero dovuto contribuire:

Alla realizzazione dei tre obiettivi seguenti:

- a) l'obiettivo «Convergenza», che è volto ad accelerare la convergenza degli Stati membri e regioni in ritardo di sviluppo migliorando le condizioni per la crescita e l'occupazione tramite

<sup>185</sup> Il Regolamento n. 1083/2006 affermava al considerando n. 2 che: «La politica di coesione dovrebbe contribuire a potenziare la crescita, la competitività e l'occupazione facendo proprie le priorità comunitarie per uno sviluppo sostenibile definite nel Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000».

l'aumento e il miglioramento della qualità degli investimenti in capitale fisico e umano, lo sviluppo dell'innovazione e della società della conoscenza, dell'adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente e l'efficienza amministrativa [...];

b) l'obiettivo «Competitività regionale e occupazione», che punta, al di fuori delle regioni in ritardo di sviluppo, a rafforzare la competitività e le attrattive delle regioni e l'occupazione anticipando i cambiamenti economici e sociali, [...] mediante l'incremento e il miglioramento della qualità degli investimenti nel capitale umano, l'innovazione e la promozione della società della conoscenza, l'imprenditorialità, la tutela e il miglioramento dell'ambiente e il miglioramento dell'accessibilità, dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e lo sviluppo di mercati del lavoro inclusivi;

c) l'obiettivo «Cooperazione territoriale europea», che è inteso a rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali, a rafforzare la cooperazione transnazionale mediante azioni volte allo sviluppo territoriale integrato connesse alle priorità comunitarie e a rafforzare la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze al livello territoriale adeguato.

L'obiettivo "Convergenza" ricomprendeva l'obiettivo n. 1 del precedente periodo di programmazione, nonché le misure finanziate dal Fondo di Coesione nel settennio 2000-2006.

Di conseguenza, rientravano in tale obiettivo le regioni aventi un PIL pro capite inferiore al 75% della media dell'Unione a Venticinque, le regioni uscenti dall'obiettivo n. 1 beneficiarie del cosiddetto *phasing out* — in quanto aventi un PIL pro capite inferiore al 75% della media dell'Unione a Quindici ma superiore al 75% rispetto alla media dell'Unione a Venticinque

— e le regioni aventi un reddito nazionale lordo (RNL) pro capite inferiore al 90% della media dell’Unione a Venticinque.

L’obiettivo “Competitività regionale e occupazione” raggruppava i precedenti obiettivi nn. 2 e 3. Come precisato dall’art. 6 del Regolamento n. 1083/2006, «le regioni ammissibili al finanziamento dei Fondi strutturali nell’ambito dell’obiettivo “Competitività regionale e occupazione” sono quelle che non rientrano nel campo di applicazione dell’articolo 5, paragrafo 1, e dell’articolo 8, paragrafi 1 e 2». Di conseguenza, non potevano beneficiare delle risorse finanziarie destinate all’obiettivo “Competitività regionale e occupazione” né le regioni che presentavano un PIL pro capite al di sotto della soglia del 75% della media dell’Unione a Venticinque, né le regioni uscenti dall’obiettivo n. 1 beneficiarie del cosiddetto *phasing out*. In base all’art. 8 par. 2 si prevedeva, invece, che le regioni rientranti nel precedente obiettivo n. 1 e il cui PIL pro capite «supera il 75% del PIL medio dell’UE a 15 sono ammissibili, a titolo transitorio e specifico, al finanziamento dei Fondi strutturali nell’ambito dell’obiettivo “Competitività regionale e occupazione”». Queste ultime aree sono note come regioni *phasing-in*.

L’obiettivo “Competitività regionale e occupazione” riprendeva le tematiche presentate nell’obiettivo “Convergenza”, sia pure facendo riferimento alle regioni che non presentavano un ritardo in termini di sviluppo.

In particolare, la lettura delle disposizioni regolamentari relative agli obiettivi “Convergenza” e “Competitività regionale e occupazione” consente di cogliere la volontà di indirizzare le risorse finanziarie dei Fondi verso gli obiettivi fissati dalla Strategia di Lisbona<sup>186</sup>.

---

<sup>186</sup> Commissione europea, *Regioni in crescita, Europa in crescita - Quarta relazione sulla coesione economica e sociale*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, 2007, p. iv. La Commissione europea ha osservato che: «Il passaggio a 27 Stati membri ha aumentato le disparità geografiche nell’Unione e ora un numero maggiore di cittadini europei vive in regioni svantaggiate. Colmare questi divari richiederà inevitabilmente del tempo; per questo motivo le regioni meno sviluppate rappresentano la priorità assoluta della politica di coesione. Al contempo, tuttavia, quasi tutte le regioni necessitano di interventi di ristrutturazione, modernizzazione e promozione di un’innovazione continua basata sulla conoscenza per superare la sfida della

Infine, l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" aveva assorbito l'iniziativa comunitaria INTERREG III<sup>187</sup> e, quindi, comprendeva le azioni volte ad accrescere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, al fine di «favorire uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio europeo»<sup>188</sup>. La rilevanza di tale obiettivo risiedeva nel fatto che, fino ad allora, il tema della cooperazione territoriale non era mai stato oggetto di un apposito obiettivo.

Il Regolamento n. 1083/2006 individuava all'art. 7 i criteri di ammissibilità geografica da rispettare per beneficiare delle risorse finanziarie destinate all'obiettivo "Cooperazione territoriale europea"<sup>189</sup>.

Per mero fine di chiarezza espositiva, occorre ricordare che «nel periodo 2007-2013, i programmi URBAN II ed EQUAL sono stati integrati negli obiettivi "Convergenza" e "Competitività regionale e Occupazione"»<sup>190</sup>.

Dopo avere analizzato gli obiettivi prioritari, occorre prendere in considerazione gli strumenti attraverso i quali perseguire i suddetti obiettivi (Tabella 1).

---

globalizzazione. La politica di coesione si fonda dunque su una visione molto ampia e riconosce la necessità di rafforzare la competitività di tutte le regioni dell'Unione, affinché possano *contribuire alla strategia di Lisbona a favore della crescita e dell'occupazione. Questa visione si riflette nel prossimo periodo di programmazione 2007-2013*».

<sup>187</sup> INTERREG III è stata un'iniziativa comunitaria finanziata dalle risorse del FESR durante il periodo di programmazione 2000-2006, al fine di favorire la cooperazione tra le Regioni dell'Unione europea.

<sup>188</sup> Comunicazione della Commissione agli Stati membri del 2 settembre 2004 che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria riguardante la cooperazione transeuropea volta a incentivare uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio europeo — INTERREG III, in GU n. C 226 del 10.09.2004.

<sup>189</sup> Il Regolamento n. 1083/2006 affermava all'art. 7 che: «1. Ai fini della cooperazione transfrontaliera, le regioni della Comunità di livello NUTS 3 situate lungo tutte le frontiere terrestri interne e lungo talune frontiere terrestri esterne e tutte le regioni di livello NUTS 3 situate lungo le frontiere marittime separate, in via di principio, da un massimo di 150 chilometri, sono ammissibili al finanziamento [...].

2. Ai fini della cooperazione transnazionale, la Commissione adotta, secondo la procedura di cui all'articolo 103, paragrafo 2, l'elenco delle zone transnazionali ammissibili ripartite per programma [...].

3. Ai fini della cooperazione interregionale, delle reti di cooperazione e dello scambio di esperienze è ammissibile l'intero territorio della Comunità».

<sup>190</sup> European Commission, *Cohesion Policy 2007-2013. Commentaries and official texts*, Office for Official Publications of the European Communities, Bruxelles, 2007, p. 10.



A tale riguardo, il Regolamento n. 1083/2006 indicava all'art. 4 par. 1 che l'obiettivo "Convergenza" sarebbe stato perseguito mediante il FESR, il FSE e il Fondo di Coesione; l'obiettivo "Competitività regionale e Occupazione" sarebbe stato finanziato dal FESR e dal FSE, mentre l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" avrebbe beneficiato delle risorse assegnate al FESR.

Dopo avere illustrato il quadro giuridico di riferimento del quarto periodo di programmazione 2007-2013, risulta opportuno procedere con la valutazione intermedia ed *ex-post* dei risultati ottenuti. A tale fine, si rivela utile prendere in esame la *Quinta relazione sulla coesione economica e sociale*<sup>191</sup>, la quale è stata presentata dalla Commissione europea nel novembre 2010, nonché la *Sesta relazione sulla coesione economica e sociale*<sup>192</sup>, la quale è stata pubblicata nel luglio 2014.

La *Quinta relazione sulla coesione economica e sociale* ha rappresentato la base del quinto Forum sulla coesione, il quale ha avuto luogo il 31 gennaio e il 1° febbraio 2011 al fine di discutere le idee centrali contenute in tale Relazione in vista della riforma della Politica di coesione. Inoltre, occorre ricordare che tale documento costituiva la prima Relazione sulla coesione presentata a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Nello specifico, la *Quinta Relazione* forniva:

Una panoramica dettagliata della situazione e delle tendenze nelle regioni UE da un punto di vista economico, sociale e ambientale. Tutti e tre questi ambiti rivelano disparità regionali impressionanti in termini di produttività, tassi di mortalità infantile e vulnerabilità al cambiamento climatico. Molte di

---

<sup>191</sup> Commissione europea, *Investire nel futuro dell'Europa - Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, 2010.

<sup>192</sup> European Commission, *Investment for jobs and growth: Promoting development and good governance in EU regions and cities - Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, Bruxelles, 2014.

queste disparità sono diminuite nell'ultimo decennio [...], ma nel complesso permane un ampio divario tra le regioni meno sviluppate e quelle più sviluppate<sup>193</sup>.

Lo studio mostrava, infatti, che:

La politica di coesione ha creato posti di lavoro, potenziato il capitale umano, portato alla realizzazione di infrastrutture d'importanza critica e migliorato la protezione dell'ambiente, in particolare nelle regioni meno sviluppate. Senza una politica di coesione le disparità indubbiamente sarebbero maggiori. Tuttavia i persistenti effetti sociali della crisi, la domanda di innovazione conseguente all'intensificarsi delle sfide globali e la necessità di sfruttare al meglio ogni euro della spesa pubblica richiedono un'ambiziosa riforma della politica di coesione<sup>194</sup>.

Di conseguenza, nonostante i considerevoli progressi effettuati, occorre apportare modifiche sostanziali alla Politica di coesione, soprattutto in vista dell'avvio del successivo periodo di programmazione 2014-2020, così come si avrà modo di approfondire più avanti.

Tuttavia, fin da ora preme osservare che il documento ribadiva più volte la necessità che vi fosse uno stretto legame tra la Politica di coesione e la Strategia Europa 2020, la quale era stata lanciata pochi mesi prima nel marzo 2010.

La Politica di coesione avrebbe, quindi, dovuto concentrare le proprie risorse sugli obiettivi fissati dalla Strategia Europa 2020, al fine di «render possibile una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»<sup>195</sup>, nonché

---

<sup>193</sup> Commissione europea, *Investire nel futuro dell'Europa - Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, 2010, p. XII.

<sup>194</sup> *Ivi*, p. XXIII.

<sup>195</sup> *Ibidem*.

avrebbe dovuto «promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione»<sup>196</sup> attraverso la riduzione dei divari tra le Regioni.

A tale proposito, si metteva in evidenza come questi due obiettivi appena delineati dovessero essere saldamente correlati tra loro e sostenersi reciprocamente<sup>197</sup>.

Passando ora all'analisi della *Sesta Relazione sulla coesione* del 2014, occorre osservare fin da subito che tale documento è stato pubblicato al termine del quarto periodo di programmazione, e quindi consente di effettuare un bilancio dell'intero periodo di programmazione 2007-2013.

A tale proposito, la Relazione ha messo in evidenza che, nel periodo 2007-2013, la Politica di coesione ha fornito un contributo consistente alla crescita e all'occupazione, confermando così quanto era già emerso dalla Quinta Relazione.

Per quanto riguarda la coesione economica, meritano di essere riportati alcuni dati relativi all'impatto della Politica di coesione sul PIL degli Stati membri. Ad esempio, nel periodo 2007-2013 si stima che la crescita media annua del PIL sia stata pari a 2,1% in Lettonia, 1,8% in Lituania e 1,7% in Polonia<sup>198</sup>.

Per ciò che attiene alla coesione sociale, nel medesimo periodo si registrava un incremento del livello di occupazione grazie alla Politica di coesione. Nello specifico, si stima che l'impatto annuale medio sia stato pari all'1% in Polonia, 0,6% in Ungheria e lo 0,4% in Slovacchia e Lituania<sup>199</sup>.

---

<sup>196</sup> TFUE, TITOLO XVIII "Coesione economica, sociale e territoriale", art. 174.

<sup>197</sup> Commissione europea, *Investire nel futuro dell'Europa - Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, 2010, p. XXIII. La Commissione europea ha affermato che: «L'esplicito rapporto tra politica di coesione ed Europa 2020 fornisce un'occasione concreta per continuare ad aiutare le regioni più deboli dell'UE a recuperare il ritardo accumulato, per facilitare il coordinamento tra le politiche comunitarie e per favorire lo sviluppo della coesione politica promuovendo la crescita, anche in termini qualitativi, dell'intera Unione, affrontando al tempo stesso le sfide di natura sociale come l'invecchiamento demografico e i cambiamenti climatici».

<sup>198</sup> European Commission, *Investment for jobs and growth: Promoting development and good governance in EU regions and cities - Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, Bruxelles, 2014, p. 232.

<sup>199</sup> *Ibidem*.

## 6. Il quinto periodo di programmazione (2014-2020).

Il 1° gennaio 2014 è stata avviata la quinta programmazione dei Fondi strutturali, la quale coprirà il settennio 2014-2020.

Prima di descrivere il nuovo quadro normativo di riferimento dell'attuale periodo di programmazione 2014-2020, appare doveroso fare la seguente premessa al fine di comprendere appieno il contesto in cui si inserisce la nuova fase di gestione dei Fondi strutturali.

Così come rimarcato dalla *Sesta Relazione sulla coesione* del luglio 2014, all'inizio della nuova programmazione 2014-2020, la situazione all'interno dell'Unione è drammaticamente diversa da quella che si aveva all'inizio della precedente programmazione 2007-2013<sup>200</sup>. Nel 2007, infatti, l'Unione stava ancora vivendo una fase di crescita economica sostenuta, si registravano un incremento dei tassi di occupazione e una diminuzione della povertà e dell'esclusione sociale. Inoltre, nel 2007 si assisteva a un processo di costante riduzione delle disparità regionali, sebbene tali divari rimanessero piuttosto ampi. L'avvento della crisi ha modificato radicalmente lo scenario appena delineato.

A tale riguardo, la Sesta Relazione ha fatto notare, fin dalla Prefazione, che la crisi economico-finanziaria ha avuto un forte impatto sulle Regioni all'interno dell'Unione<sup>201</sup>. Infatti, il processo di riduzione delle disparità economiche regionali ha subito una battuta d'arresto e i tassi di disoccupazione si sono rapidamente innalzati in quasi tutti gli Stati membri dell'Unione. Anche la povertà e l'esclusione sociale sono aumentate. In considerazione del mutato scenario, risulta più difficile il raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020, in particolare quelli relativi all'occupazione e alla povertà.

---

<sup>200</sup> European Commission, *Investment for jobs and growth: Promoting development and good governance in EU regions and cities - Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, Bruxelles, 2014, p. XXX.

<sup>201</sup> *Ivi*, p. IV.

Così come in parte avvenuto con la Quinta Relazione, la Sesta Relazione si è focalizzata sui legami esistenti tra la Politica di coesione e la Strategia Europa 2020 e ha mostrato come tale Politica si sia evoluta al fine di rafforzare il proprio impatto sugli obiettivi di crescita e occupazione. A tale riguardo, i cinque Fondi strutturali e di investimento, di cui si avrà modo di parlare meglio più avanti, rappresentano uno strumento sempre più rilevante ai fini del perseguimento degli obiettivi di Europa 2020, in particolare di quelli relativi all'occupazione e alla riduzione della povertà.

Data la rilevanza assunta dalla Politica di coesione, si prevede che, per il periodo 2014-2020, un terzo del bilancio dell'Unione sarà destinato alla Politica di coesione al fine di perseguire un duplice obiettivo, ovvero ridurre le disparità regionali e, al tempo stesso, contribuire al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020<sup>202</sup>. Come già emerso nella *Quinta Relazione sulla coesione*, ci si trova di fronte a due obiettivi tra loro compatibili; infatti, il perseguimento degli obiettivi di Europa 2020 può essere visto come un mezzo per promuovere gli obiettivi di sviluppo regionale e per rafforzare i molteplici elementi che determinano la crescita potenziale delle Regioni<sup>203</sup>. Alla luce di tale consapevolezza, pur essendo la Politica di coesione pienamente allineata alla Strategia Europa 2000 già durante il periodo 2007-2013, nell'attuale fase di programmazione 2014-2020 occorre rafforzare ulteriormente la connessione tra la Politica di coesione ed Europa 2000.

---

<sup>202</sup> European Commission, *The Programming Period 2014-2020. MONITORING AND EVALUATION OF EUROPEAN COHESION POLICY. Guidance document on ex-ante evaluation*, 2013; tr. it., *Documento di orientamento sulla valutazione ex-ante*, in [http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/snv/Documento\\_CE\\_guida\\_valutazione\\_ex\\_ant\\_e\\_gennaio\\_2013.pdf](http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/snv/Documento_CE_guida_valutazione_ex_ant_e_gennaio_2013.pdf), 2013, pp. 18-19. Il documento ha messo in evidenza lo stretto legame esistente tra gli obiettivi della Strategia Europa 2020 e la fase di valutazione *ex-ante* dei programmi per il periodo 2014-2020. Si affermava, infatti, che: «oltre a verificare la congruenza del programma con la strategia Europa 2020, la logica di intervento e i risultati prefissati, i valutatori devono altresì valutare fino a che punto il programma è in grado di contribuire agli obiettivi e ai target della strategia».

<sup>203</sup> European Commission, *Investment for jobs and growth: Promoting development and good governance in EU regions and cities - Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, Bruxelles, 2014, p. XXXVI.

Dopo questa doverosa premessa, occorre concentrare l'attenzione sul nuovo quadro normativo risultante dall'approvazione di cinque Regolamenti nel dicembre 2013 da parte del Consiglio e del Parlamento europeo<sup>204</sup>.

Per quanto concerne la dotazione finanziaria, il Regolamento n. 1303/2013 stabilisce all'art. 91 che «le risorse per la coesione economica, sociale e territoriale disponibili per gli impegni di bilancio per il periodo 2014-2020 sono fissati a 325 145 694 739 EUR nei prezzi del 2011», facendo così registrare una flessione pari a sei punti percentuali rispetto al periodo precedente, nel quale tali risorse erano pari a 347 miliardi di euro. L'ammontare di risorse finanziarie destinate alla Politica di coesione ha subito tale decremento, in quanto, nell'ambito del capitolo di spesa n. 1 “Crescita intelligente ed inclusiva” del bilancio dell'Unione, si è deciso di assegnare, rispetto al periodo 2007-2013, una quota crescente di risorse alla

---

<sup>204</sup> Regolamento UE n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il Regolamento CE n. 1083/2006 del Consiglio, in GU n. L 347 del 20.12.2013.

Regolamento UE n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo “Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione” e che abroga il Regolamento CE n. 1080/2006, in GU n. L 347 del 20.12.2013.

Regolamento UE n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il Regolamento CE n. 1081/2006 del Consiglio, in GU n. L 347 del 20.12.2013.

Regolamento UE n. 1310/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che stabilisce alcune disposizioni transitorie sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), modifica il Regolamento UE n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne le risorse e la loro distribuzione in relazione all'anno 2014 e modifica il Regolamento CE n. 73/2009 del Consiglio e i Regolamenti UE n. 1307/2013, UE n. 1306/2013 e UE n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne la loro applicazione nell'anno 2014, in GU n. L 347 del 20.12.2013.

Regolamento UE n. 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo di coesione e che abroga il Regolamento CE n. 1084/2006 del Consiglio, in GU n. L 347 del 20.12.2013.

voce 1.a “Competitività per la crescita e l’occupazione” e una quota decrescente alla voce 1.b “Coesione economica, sociale e territoriale”<sup>205</sup>.

Meritano un’analisi approfondita i principi a cui devono ispirarsi i programmi finanziati dalle risorse dei Fondi.

Per quanto riguarda il principio della “concentrazione”, quest’ultimo viene applicato mediante l’utilizzo contemporaneo di quattro strumenti:

- la concentrazione tematica;
- la concentrazione territoriale;
- la riserva di impiego;
- la riserva di efficacia.

In merito alla concentrazione tematica, il Regolamento n. 1303/2013 prevede all’art. 18 che «gli Stati membri concentrano il sostegno sugli interventi che apportano il maggiore valore aggiunto in relazione alla strategia dell’Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva». A tale fine, «i fondi SIE dovrebbero concentrare il sostegno su un numero limitato di obiettivi tematici»<sup>206</sup>, i quali saranno presi in esame più avanti.

In base al principio della concentrazione territoriale, le risorse finanziarie sono indirizzate verso le aree più svantaggiate. Nello specifico, il succitato Regolamento n. 1303/2013 prevede all’art. 92 che:

1. Le risorse destinate all’obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell’occupazione [...] sono così ripartite:
  - a) il 52,45 % [...] alle regioni meno sviluppate;
  - b) il 10,24 % [...] alle regioni in transizione;
  - c) il 15,67 % [...] alle regioni più sviluppate;

---

<sup>205</sup> Vedi Allegato A, in Regolamento UE n. 1311/2013 del Consiglio, del 2 dicembre 2013, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020, in GU n. L 347 del 20.12.2013.

<sup>206</sup> Reg. n. 1303/2013, considerando n. 15. Vedi altresì European Commission, *Investment for jobs and growth: Promoting development and good governance in EU regions and cities - Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, Bruxelles, 2014, p. 235. La Commissione ha affermato che: «to maximise the impact of investment, Member States and regions need to concentrate EU funding on a limited number of these objectives».

- d) il 21,19 % [...] agli Stati membri che beneficiano del Fondo di coesione;
- e) lo 0,44 % [...] per le regioni ultraperiferiche.

Per ciò che attiene alla riserva di impiego, quest'ultima rappresenta quell'insieme di risorse che, all'interno di un ambito prioritario, mirano a concentrare ulteriormente l'intensità del sostegno su specifici ambiti, quale il settore della pesca, o su determinati destinatari, come le ONLUS, i quali a causa della loro scarsa competitività non sarebbero in grado di ottenere le risorse finanziarie europee.

La riserva di efficacia costituisce, invece, una riserva premiale, in quanto consente di concentrare le risorse a favore degli interventi di successo<sup>207</sup>. L'art. 22 del più volte richiamato Regolamento n. 1303/2013 stabilisce che «l'importo totale della riserva di efficacia dell'attuazione destinata per fondo SIE e categoria di regioni è pari al 6 %» e che «la riserva di efficacia dell'attuazione è destinata soltanto a programmi e priorità che hanno conseguito i propri target intermedi». Le risorse a riserva di efficacia rappresentano, infatti, somme di denaro che vengono assegnate a favore dei promotori virtuosi a metà del periodo di programmazione.

Avendo riguardo al principio della "addizionalità", similmente a quanto previsto per le precedenti fasi di programmazione, il Regolamento n. 1303/2013 ribadisce all'art. 95 che «il sostegno dei fondi destinato all'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione non sostituisce le spese strutturali pubbliche o assimilabili di uno Stato membro».

Si precisa, altresì, che «gli Stati membri mantengono, nel periodo 2014-2020, un livello di spese strutturali, pubbliche o assimilabili, mediamente

---

<sup>207</sup> Occorre ricordare che la riserva di efficacia era stata introdotta per la prima volta in riferimento al periodo 2000-2006 mediante il Regolamento n. 1260/99, il quale prevedeva agli artt. 7 par. 5 e 44 che sarebbe stato possibile assegnare a metà percorso risorse pari al «4% degli stanziamenti d'impegno previsti in ciascuna ripartizione indicativa nazionale» a favore dei programmi operativi considerati efficaci ed efficienti.



almeno pari, su base annua, al livello di riferimento stabilito nell'accordo di partenariato»<sup>208</sup> e che, ai fini della fissazione di tale livello di riferimento, «la Commissione e gli Stati membri tengono conto delle condizioni macroeconomiche generali e di circostanze specifiche o eccezionali»

Un elemento di novità riguarda le modalità di verifica della corretta applicazione del principio della “addizionalità”. Infatti, sebbene si continui a prevedere una verifica trifasica — verifica *ex-ante*, intermedia ed *ex-post* — sono soggetti a tale verifica soltanto quegli Stati membri «nei quali le regioni meno sviluppate coprono almeno il 15 % della popolazione complessiva»<sup>209</sup>.

Passando all'esame del principio del “partenariato”, occorre notare che il Regolamento n. 1303/2013 si pone sulla scia della precedente normativa, in quanto riafferma all'art. 5 che:

Ogni Stato membro organizza [...] un partenariato con le competenti autorità regionali e locali. Il partenariato include altresì i seguenti partner:

- a) le autorità cittadine e le altre autorità pubbliche competenti;
- b) le parti economiche e sociali;
- c) i pertinenti organismi che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali, le organizzazioni non governative

---

<sup>208</sup> Il Reg. n. 1303/2013 fornisce all'art. 2 par. 20 la seguente definizione di “accordo di partenariato”: «un documento preparato da uno Stato membro con il coinvolgimento dei partner in linea con l'approccio della governance a più livelli, che definisce la strategia e le priorità di tale Stato membro nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei fondi SIE al fine di perseguire la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e approvato dalla Commissione in seguito a valutazione e dialogo con lo Stato membro interessato».

<sup>209</sup> Vedi European Commission, *Investment for jobs and growth: Promoting development and good governance in EU regions and cities - Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, Bruxelles, 2014, p. 253. La Commissione europea ha affermato che: «Whereas up until 2007-2013, additionality was verified in every Member State with a Convergence region, in 2014-2020, it will be verified only in those where there are significant regional disparities and where a large proportion of the population live in less developed regions. This will reduce the number of countries concerned from 20 to 14. The 14 are Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Estonia, Greece, Italy, Latvia, Lithuania, Hungary, Poland, Portugal, Romania, Slovenia and Slovakia».

e gli organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione.

Inoltre, si precisa che i partner appena indicati partecipano «alle attività di preparazione degli accordi di partenariato e delle relazioni sullo stato di attuazione e a tutte le attività di preparazione e attuazione dei programmi, anche attraverso la partecipazione ai comitati di sorveglianza dei programmi». Di conseguenza, il partenariato dovrà riguardare l'intero processo di programmazione.

Infine, in merito ai limiti posti all'attività del partenariato, si stabilisce che ogni Stato deve procedere all'organizzazione di tale partenariato «conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico nonché alle rispettive competenze nazionali e regionali».

Occorre altresì ricordare che, «al fine di contribuire alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»<sup>210</sup>, il Regolamento n. 1303/2013 sancisce il principio dello «sviluppo sostenibile»<sup>211</sup> all'art. 8, laddove si legge che «gli obiettivi dei fondi SIE sono perseguiti in linea con il principio dello sviluppo sostenibile e della promozione, da parte dell'Unione, dell'obiettivo di preservare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, [...] tenendo conto del principio “chi inquina paga”».

Il Regolamento n. 1303/2013 sancisce, altresì, i principi di «parità tra uomini e donne e non discriminazione»<sup>212</sup> all'art. 7, i quali devono essere promossi «durante la preparazione e l'esecuzione dei programmi».

Passando al tema degli obiettivi prioritari, occorre mettere in risalto che vengono individuati due macro obiettivi e undici obiettivi tematici.

---

<sup>210</sup> Reg. n. 1303/2013, considerando n. 15.

<sup>211</sup> Il Reg. n. 1083/2006 aveva sancito per la prima volta il principio dello «sviluppo sostenibile» all'art. 17, il quale affermava che «gli obiettivi dei Fondi sono perseguiti nel quadro dello sviluppo sostenibile e della promozione, da parte della Comunità, dell'obiettivo di tutelare e migliorare l'ambiente».

<sup>212</sup> Il Reg. n. 1083/2006 aveva sancito per la prima volta i principi di «parità tra uomini e donne e non discriminazione» all'art. 16, fissando l'obbligo in capo agli Stati membri e alla Commissione di promuoverli «nel corso delle varie fasi di attuazione dei Fondi».

Per quanto concerne gli obiettivi macro, il Regolamento n. 1303/2013 indica all'art. 89 i seguenti obiettivi:

- «investimenti in favore della crescita e dell'occupazione negli Stati membri e nelle regioni»;
- «cooperazione territoriale europea».

Questi due obiettivi generali devono essere perseguiti al fine di contribuire alla missione dei Fondi SIE, consistente nel «rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale» all'interno dell'Unione e nel contribuire «alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva».

Ai sensi dell'art. 90 del succitato Regolamento n. 1303/2013, rientrano nell'obiettivo «Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione»:

Le seguenti tre categorie di regioni di livello NUTS 2:

- a) regioni meno sviluppate, il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media del PIL dell'UE-27;
- b) regioni in transizione, il cui PIL pro capite è compreso tra il 75% e il 90% della media del PIL dell'UE-27;
- c) regioni più sviluppate, il cui PIL pro capite è superiore al 90% della media del PIL dell'UE-27.

Avendo riguardo agli obiettivi tematici, questi ultimi sono indicati dal Regolamento n. 1303/2013 all'art. 9, laddove si stabilisce che:

Al fine di contribuire alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, e delle missioni specifiche di ciascun fondo conformemente ai loro obiettivi basati sul trattato, compresa la coesione economica, sociale e territoriale, ogni fondo SIE sostiene gli obiettivi tematici seguenti:

- 1) rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;

- 2) migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
  - 3) promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP);
  - 4) sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
  - 5) promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
  - 6) preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
  - 7) promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;
  - 8) promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori;
  - 9) promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione;
  - 10) investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente;
  - 11) rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente;
- Gli obiettivi tematici sono tradotti in priorità specifiche per ciascun fondo SIE e sono stabiliti nelle norme specifiche di ciascun fondo.

Alla luce degli obiettivi prioritari appena presi in esame, si rileva che il tema principale del periodo di programmazione 2014-2020 è rappresentato dalla «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva», confermando il pieno

allineamento della Politica di coesione alla Strategia Europa 2000<sup>213</sup>, così come evidenziato in precedenza.

Dopo avere descritto gli obiettivi prioritari, occorre menzionare gli strumenti attraverso i quali perseguire i suddetti obiettivi. A tale riguardo, il Regolamento n. 1303/2013 indica nel considerando n. 2 che la Politica di coesione è sostenuta dai Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE), i quali comprendono:

- il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR);
- il Fondo sociale europeo (FSE);
- il Fondo di coesione;
- il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR);
- il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Nello specifico, ai sensi dell'art. 89 par. 2 l'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione" beneficia delle risorse finanziarie di tutti e cinque i Fondi, mentre l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" è finanziato solo dal FESR.

Infine, si prevede all'art. 90 un regime di sostegno transitorio a favore degli «Stati membri ammissibili al finanziamento del Fondo di coesione nel 2013, ma il cui RNL nominale pro capite è superiore al 90% dell'RNL medio pro capite dell'UE-27».

Al termine di tale presentazione dell'attuale normativa, risulta interessante prendere in considerazione gli esiti degli studi condotti dalla Commissione europea relativamente agli effetti stimati della nuova programmazione 2014-2020<sup>214</sup>.

---

<sup>213</sup> Vedi European Commission, *Investment for jobs and growth: Promoting development and good governance in EU regions and cities - Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, Bruxelles, 2014, p. 235. La Commissione europea ha affermato che: «the Policy will invest around a third of the EU budget in key areas in line with the Europe 2020 strategy of smart, sustainable and inclusive growth. To this end, 11 thematic objectives corresponding to the Europe 2020 priorities have been defined in the new legal framework».

<sup>214</sup> *Ivi*, pp. 266-276.

Nella *Sesta Relazione sulla coesione* la Commissione ha, infatti, dedicato un capitolo al tema dell'impatto potenziale della Politica di coesione ai livelli nazionale e regionale.

Per quanto riguarda il livello nazionale, si prevede che la Politica di coesione porterà, entro il 2023, il PIL dell'Unione a Ventotto a essere dello 0,4% più elevato rispetto a quanto si sarebbe registrato in assenza di tale politica. A tale riguardo, occorre precisare che le stime relative ai singoli Stati membri includono i cosiddetti *spill over effects* derivanti dallo sviluppo avvenuto negli altri Stati membri.

Tuttavia, «l'impatto stimato dei programmi della Politica di coesione sul PIL dei principali Paesi beneficiari varia notevolmente»<sup>215</sup>. Ciò dipende in larga misura dall'ammontare degli aiuti ricevuti, sebbene tale relazione non sia strettamente proporzionale.

Infine, la Relazione mette in evidenza che l'impatto della Politica di coesione crescerà nel corso degli anni e che perdurerà anche dopo la fine dell'attuale periodo di programmazione.

Per ciò che attiene al livello regionale, le stime effettuate tengono conto degli effetti di traboccamento degli interventi a livello regionale. Infatti, gli interventi regionali tendono ad avere un impatto ben oltre il luogo in cui sono implementati, «poiché le Regioni sono strettamente connesse tra loro attraverso gli scambi, gli spostamenti dei lavoratori, i flussi di capitale»<sup>216</sup>. In riferimento agli investimenti nel settore delle risorse umane, occorre sottolineare che, per il periodo 2014-2020, tali investimenti sono passati dal 21% al 23% delle risorse totali per la Politica di coesione. Per valutare gli effetti di tale incremento, si è partiti dall'assunto in base al quale una crescita dell'1% delle spese destinate alla formazione in una Regione

---

<sup>215</sup> European Commission, *Investment for jobs and growth: Promoting development and good governance in EU regions and cities - Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, Bruxelles, 2014, p. 268.

<sup>216</sup> European Commission, *Investment for jobs and growth: Promoting development and good governance in EU regions and cities - Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, Bruxelles, 2014, p. 271.

determina un innalzamento della produttività pari allo 0,3%, con l'effetto di fare aumentare la competitività e il PIL di tali Regioni.

Sebbene si stimi che l'effetto netto degli investimenti nel capitale umano per il periodo 2014-2020 sarà positivo, si riscontrano forti differenze tra le Regioni, le quali sono legate anche ad altri fattori, quali il livello delle spese per la formazione e il peso relativo delle attività ad alta intensità di lavoro.

## CAPITOLO TERZO

### LA DIMENSIONE SOCIALE DELLA POLITICA DI COESIONE.

#### 1. Le tre dimensioni della coesione.

Si rileva che la coesione presenta un carattere multidimensionale. Nello specifico, è possibile riscontrare le dimensioni economica, sociale e territoriale della coesione.

A tale riguardo, il Trattato di Lisbona ha sancito il riconoscimento giuridico di tutti e tre gli aspetti del concetto di coesione.

Così come emerso in precedenza<sup>217</sup>, il Trattato sull'Unione europea ha, infatti, previsto all'art. 3 che l'Unione si prefiggeva, tra gli altri, l'obiettivo di promuovere «la coesione *economica, sociale e territoriale*». Inoltre, il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ha stabilito all'art. 174 che «per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua *coesione economica, sociale e territoriale*».

Occorre precisare che, prima della firma del Trattato di Lisbona avvenuta nel dicembre 2007, l'art. 158 del Trattato che istituisce la Comunità europea — come modificato dal Trattato di Nizza — riconosceva espressamente le dimensioni economica e sociale della coesione, mentre si riferiva solo implicitamente alla dimensione territoriale nell'espressione «uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità»<sup>218</sup>.

---

<sup>217</sup> Vedi *supra*, Capitolo I, par. 3.6.

<sup>218</sup> L'art. 158, inserito nel Titolo XVII “Coesione economica e sociale” del TCE, affermava che: «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*».



Di conseguenza, nel periodo antecedente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona avvenuta nel dicembre 2009, la Politica di coesione si limitava a perseguire gli obiettivi della coesione economica e sociale.

A tale proposito, si rivela utile prendere in considerazione uno studio che era stato commissionato dal Comitato delle Regioni al gruppo di studio sulle politiche europee noto come SEP/GEPE<sup>219</sup>.

Avendo riguardo ai concetti di coesione economica e sociale, tale documento ha affermato che:

La coesione economica riguarda la riduzione delle disparità tra i livelli di sviluppo delle varie regioni. Misurata principalmente in termini di PIL pro capite, può essere valutata a livello di Stati membri e di regioni per determinare la convergenza economica.

La coesione sociale, invece, tiene conto dell'andamento della disoccupazione, dei livelli d'istruzione e delle tendenze demografiche nell'Unione<sup>220</sup>.

Dopo avere esaminato le due dimensioni appena richiamate, tale studio ha asserito che «le politiche di coesione mirano quindi a ridurre le sperequazioni tra Stati membri e regioni attraverso la coesione economica e ad attenuare le diseguaglianze tra gli individui all'interno delle regioni attraverso la coesione sociale»<sup>221</sup>.

Inoltre, tale studio ha più volte sottolineato la necessità di introdurre il concetto di coesione territoriale nel Trattato. Nello specifico, si è affermato che:

Il concetto di coesione territoriale come terzo pilastro della coesione deve trovare giusta collocazione nel futuro trattato

---

<sup>219</sup> Comitato delle Regioni, *La coesione territoriale in Europa*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, 2003.

<sup>220</sup> *Ivi*, p. 8.

<sup>221</sup> *Ibidem*.

costituzionale nell'ambito dell'attuale articolo 3, par. 1, lettera k e del titolo XVII, articolo 158 del TCE. I riferimenti alle attività comunitarie volte a rafforzare la coesione economica e sociale dovrebbero essere integrati dalla dimensione territoriale<sup>222</sup>.

Come si è ricordato in precedenza, solo nel 2007 è stato dato seguito alla richiamata raccomandazione del gruppo di studio SEP/GEPE mediante la firma del Trattato di Lisbona.

Il citato studio riteneva che la coesione territoriale rappresentasse il «terzo pilastro della coesione», in aggiunta alle componenti economica e sociale, e che, in quanto tale, essa dovesse essere inserita in un testo normativo giuridicamente vincolante.

Il formale riconoscimento<sup>223</sup> del concetto di coesione territoriale avrebbe, infatti, consentito di configurare il territorio dell'Unione come una componente essenziale della politica di coesione.

Inoltre, con tale riconoscimento sarebbe stato possibile legittimare l'interdipendenza tra i diversi livelli di Governo, rafforzando così il ruolo delle Regioni e degli enti locali.

Infine, sarebbe stato favorito uno sviluppo policentrico delle attività economiche, e dunque uno sviluppo più equilibrato del territorio dell'Unione europea.

Avendo riguardo a quest'ultimo aspetto, occorre notare come la politica di coesione tradizionale, volta al perseguimento degli obiettivi della coesione economica e sociale, abbia «contribuito alla polarizzazione della popolazione e delle attività economiche intorno alle aree centrali»<sup>224</sup>.

Ciò era legato al fatto che gli interventi volti allo sviluppo economico tendevano a essere concentrati nelle aree maggiormente produttive di uno

---

<sup>222</sup> *Ivi*, p. 88.

<sup>223</sup> Il tema della coesione territoriale era stato trattato nell'ambito del Consiglio informale dei ministri dell'UE responsabili dell'assetto del territorio, il quale aveva adottato a Potsdam nel 1999 la Prospettiva di sviluppo del territorio europeo (ESDP).

<sup>224</sup> Comitato delle Regioni, *La coesione territoriale in Europa*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, 2003, p. 87.

Stato membro, con l'effetto di pregiudicare la situazione socio-economica delle aree non interessate dagli interventi. Al fine di tutelare le persone colpite da fenomeni quali la povertà e l'esclusione sociale, si prevedeva che la politica mirante alla coesione economica fosse accompagnata dal perseguimento della coesione sociale. Tuttavia, al fine di riequilibrare in modo effettivo le asimmetrie venutesi a creare tra gli individui delle diverse Regioni, sarebbe stato indispensabile promuovere anche la coesione territoriale<sup>225</sup>.

In altri termini, si rendeva necessaria l'attuazione di una politica di coesione che tenesse conto anche dell'aspetto territoriale, al fine di promuovere uno sviluppo economico e sociale maggiormente equilibrato del territorio dell'Unione.

Alla luce di tali considerazioni, la politica di coesione richiedeva pertanto una dimensione territoriale, accanto a quelle economica e sociale, al fine di considerare in misura maggiore gli squilibri territoriali. A tale riguardo Gaskell, il Presidente di Euromontana, ha affermato che:

Una politica che realizzi un certo livello di equilibrio tra benessere economico e coordinamento sociale per i cittadini europei, ma che tuttavia consenta lo spopolamento di intere regioni e la scomparsa di comunità locali, delle loro tradizioni e capacità — in altre parole, una politica che attui la coesione economica e sociale senza la coesione territoriale — è irresponsabile dal punto di vista culturale e nociva per la vitalità economica dell'Europa<sup>226</sup>.

---

<sup>225</sup> *Ivi*, pp. 8-9.

<sup>226</sup> F. GASKELL, *EU Regional Policy in an Enlarged Europe*. Speech to Third European Mountains Convention, Inverness, 16-18 May 2002.

## 2. La dimensione sociale della coesione nell'evoluzione dei Trattati istitutivi.

Il Trattato istitutivo della Comunità economica europea del 1957 aveva sancito un primo riconoscimento dell'esistenza delle disparità socio-economiche tra le Regioni europee. Alla luce di tale consapevolezza, nel suo Preambolo si affermava che i sei Paesi firmatari si sarebbero impegnati a «rafforzare l'unità delle loro economie e assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite».

Sebbene il citato Trattato contenesse ancora *in nuce* le premesse che avrebbero consentito la nascita e lo sviluppo della Politica di coesione, fin da allora era evidente che vi sarebbe stata un'interpretazione strettamente economica del concetto di coesione.

A dimostrazione di quanto appena affermato, occorre notare che l'obiettivo della riduzione delle disparità regionali sarebbe dovuto essere funzionale alla compiuta affermazione delle quattro libertà fondamentali. L'esistenza di disparità strutturali tra le Regioni avrebbe, infatti, rappresentato un ostacolo al pieno sviluppo e al buon funzionamento del mercato comune.

Di conseguenza, la Comunità avrebbe dovuto perseguire l'obiettivo della coesione, sia pure ancora allo stato embrionale, finalizzandolo alle esigenze del mercato.

Nella fase antecedente all'istituzionalizzazione della Politica di coesione economica e sociale, il richiamato obiettivo consistente nel ridurre «le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite» era stato perseguito principalmente attraverso la politica sociale della Comunità, oltre che mediante la politica regionale.

La politica sociale, la quale era disciplinata dal Titolo III del Trattato CEE, veniva perseguita attraverso il Fondo sociale europeo.

Al di là dei limiti procedurali che avevano caratterizzato la fase iniziale del funzionamento del succitato Fondo<sup>227</sup>, occorre evidenziare che al FSE era stato assegnato il rilevante «compito di promuovere all'interno della Comunità le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori» al fine di «migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori all'interno del mercato comune e contribuire così al miglioramento del tenore di vita»<sup>228</sup>. Nello specifico, ai sensi dell'art. 125 del Trattato CEE, al fine di promuovere l'occupazione produttiva, il FSE avrebbe dovuto cofinanziare gli interventi degli Stati membri volti ad assicurare la rieducazione professionale, unitamente alle indennità di nuova sistemazione.

Il tema della formazione professionale assumeva, dunque, un carattere centrale, come dimostrato anche dalla disposizione contenuta all'art. 128 del Trattato CEE, in cui si stabiliva che «il Consiglio fissa i principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale».

In merito alla rilevanza della previsione di una politica comune in materia di formazione professionale, gli studiosi Massimo Roccella e Tiziano Treu hanno affermato che:

La norma va oltre le timide indicazioni di avvicinamento ed armonizzazione delle normative nazionali previste in altre materie del lavoro, prospettando una vera e propria politica comune, con potere delle autorità comunitarie di dettarla direttamente agli Stati<sup>229</sup>.

Tuttavia, occorre notare che ancora una volta emergeva la necessità di finalizzare la dimensione sociale a quella economica, poiché il citato art. 128 prevedeva che la politica comune in tema di formazione professionale

---

<sup>227</sup> Vedi *supra*, Capitolo I, par. 3.1.1.

<sup>228</sup> Trattato CEE, art. 123.

<sup>229</sup> M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2012, p. 7.

avrebbe dovuto «contribuire allo sviluppo armonioso sia delle economie nazionali sia del mercato comune».

Più in generale, nella fase iniziale di attuazione della politica sociale comunitaria, si era affermata una concezione fortemente restrittiva di tale politica, in quanto si tendeva a promuovere non tanto il riequilibrio sociale, quanto piuttosto una concorrenza equilibrata tra le imprese all'interno del mercato comune, facendo in tale modo prevalere le esigenze del mercato.

A tale riguardo, gli studiosi Roccella e Treu hanno notato che «è osservazione comune che le motivazioni, come le indicazioni, fondamentali dei trattati comunitari sono economiche»<sup>230</sup> ed è in questa ottica che devono essere prese in esame le disposizioni del Trattato di Roma riguardanti gli aspetti sociali<sup>231</sup>.

Inoltre, gli autori hanno osservato che «le preoccupazioni sociali dei padri fondatori dell'Europa erano secondarie rispetto a quella centrale di promuovere un grande mercato unificato, fondato sulla concorrenza»<sup>232</sup>. Ciò era in gran parte legato alla fiducia sconfinata nella capacità del mercato di «promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera» e di favorire «l'armonizzarsi dei sistemi sociali», così come affermato all'art. 117 del Trattato di Roma, tuttavia il prospettato automatismo di mercato si sarebbe rivelato fallace.

Tornando al tema della formazione professionale, l'art. 128 del Trattato di Roma aveva posto le basi per la nascita di «una politica comune di formazione professionale», tuttavia non indicava lo strumento attraverso il quale perseguire tale politica comune, né precisava se «i principi generali per l'attuazione di una politica comune» avrebbero assunto carattere giuridicamente vincolante nei riguardi degli Stati membri, né chiariva se il Consiglio avrebbe avuto la facoltà di adottare decisioni, e quindi atti obbligatori in tutti i loro elementi, in materia di formazione professionale.

---

<sup>230</sup> *Ivi*, p. 4.

<sup>231</sup> Vedi *supra*, Capitolo I, par. 3.1.1.

<sup>232</sup> M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2012, p. 4.

Nonostante le incertezze e i limiti appena riscontrati, il citato art.128 è stato applicato nel 1963 mediante la Decisione n. 63/266 del Consiglio<sup>233</sup>.

Tale Decisione ha avuto il merito di avere riconosciuto ai considerando nn. 5 e 6 la formazione professionale come diritto fondamentale<sup>234</sup>, tuttavia ancora una volta si palesava il carattere funzionale della dimensione sociale rispetto a quella economica, così come emergeva dalla lettura del considerando n. 4, in cui si affermava che «l'attuazione di un'efficace politica comune di formazione professionale favorirà la realizzazione della libera circolazione dei lavoratori», la quale rappresentava una delle quattro libertà fondamentali poste alla base del funzionamento del mercato comune. Inoltre, tale Decisione aveva il pregio di mettere in evidenza l'esistenza di un nesso rilevante tra la formazione professionale e l'occupazione, come emergeva dal contenuto del considerando n. 1, il quale affermava che:

L'adempimento dell'obbligo imposto dal Trattato agli Stati membri di attuare una politica economica che garantisca, in particolare, il mantenimento di un alto livello di occupazione, richiede una azione corrispondente per adeguare la qualificazione professionale delle forze di lavoro alle tendenze che si manifestano nello sviluppo economico generale e nell'evoluzione delle condizioni tecnologiche di produzione.

Conformemente al succitato art. 128, tale Decisione aveva fissato dieci «principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale», di cui si metteranno in risalto i tratti più rilevanti.

---

<sup>233</sup> Decisione n. 63/266 del Consiglio, del 2 aprile 1963, relativa alla determinazione dei principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale, in GU n. 63 del 20.04.1963.

<sup>234</sup> *Ivi*, al considerando n. 5 si affermava che: «deve essere rispettato il diritto fondamentale di ogni persona di scegliere liberamente la propria professione, l'istituto ed il luogo di formazione, nonché il luogo di lavoro». Al considerando n. 6 si asseriva che: «durante le varie fasi della vita professionale ogni persona deve avere la possibilità di ricevere una formazione adeguata, di perfezionarsi e di fruire del riadattamento professionale di cui avesse bisogno».

Nell'ambito del primo principio si forniva una definizione di «politica comune di formazione professionale», la quale doveva essere intesa come «una coerente e progressiva azione comune che implichi, da parte di ciascuno Stato membro, la definizione di programmi e assicuri realizzazioni che siano conformi ai presenti principi generali».

Il secondo principio indicava gli obiettivi di tale politica comune, tra i quali figuravano, la realizzazione delle «condizioni che rendano effettivo per tutti il diritto a ricevere un'adeguata formazione professionale», l'organizzazione «in tempo utile dei mezzi di formazione atti ad assicurare ai diversi settori dell'attività economica le forze di lavoro necessarie», nonché la promozione «durante le diverse fasi della vita professionale, di una formazione e un perfezionamento idonei e, all'occorrenza, di una riqualificazione e un riadattamento professionali».

Il quarto principio attribuiva alla Commissione la facoltà di «proporre al Consiglio o agli Stati membri [...] i provvedimenti appropriati che si rivelassero necessari» ai fini del perseguimento degli obiettivi individuati nel secondo principio.

Il settimo principio poneva l'accento sulla necessità di promuovere una «adeguata formazione degli insegnanti e degli istruttori», in quanto considerata come «uno degli elementi fondamentali di ogni efficace politica di formazione professionale».

Il decimo principio prevedeva la facoltà di finanziare a livello comunitario le iniziative adottate ai fini del conseguimento degli obiettivi della politica comune di formazione professionale.

Dal contenuto della Decisione n. 63/266 si desumeva che i principi ivi sanciti avrebbero avuto carattere vincolante e che il Consiglio avrebbe potuto adottare atti vincolanti, quali appunto le Decisioni. Tuttavia, fino agli inizi degli anni Ottanta la Comunità si limitò a emanare molteplici atti privi di efficacia vincolante in materia di formazione professionale, in quanto perdurò la controversia prima richiamata relativa all'interpretazione dell'art. 128 del Trattato CEE.



In tale scenario, l'azione comunitaria nel settore della formazione professionale ha fatto passi in avanti mediante l'emanazione della Risoluzione dell'11 luglio 1983 da parte del Consiglio<sup>235</sup>.

Conformemente ai principi prima ricordati e tenendo conto della situazione relativa alla disoccupazione a livello comunitario, tale Risoluzione prevedeva all'art. I il rafforzamento della politica di formazione professionale durante gli anni Ottanta, in modo che tale politica potesse configurarsi, al tempo stesso, come uno «strumento per un'attiva politica dell'occupazione destinata a promuovere lo sviluppo sociale ed economico nonché l'adattamento alle nuove strutture del mercato del lavoro», un «mezzo per garantire ai giovani un'effettiva preparazione alla vita attiva» e uno «strumento per la promozione della parità delle possibilità per tutti i lavoratori nell'accesso al mercato del lavoro e nell'esercizio delle varie attività professionali».

La citata Risoluzione indicava all'art. II le misure che ciascuno Stato membro avrebbe dovuto adottare nell'ambito dell'esecuzione della propria politica in materia di formazione professionale. Avendo riguardo alle misure degli Stati membri, l'art. III prevedeva le «misure specifiche a favore dei giovani».

L'art. IV identificava ai parr. 1 e 2 le misure che la Commissione avrebbe dovuto porre in essere al fine di «completare e sostenere le azioni degli Stati membri», mentre al par. 3 si stabilivano le modalità di finanziamento delle misure implementate dalla Commissione.

L'emanazione della citata Risoluzione del 1983 ha favorito la messa a punto di molteplici programmi comunitari aventi finalità formative nella seconda metà degli anni Ottanta, in particolare successivamente alla firma dell'Atto unico europeo, il quale aveva previsto che, in materia di ricerca e sviluppo tecnologico, fosse consentita l'adozione di misure volte a incoraggiare sia la

---

<sup>235</sup> Risoluzione del Consiglio, dell'11 luglio 1983, riguardante le politiche di formazione professionale nella Comunità europea negli anni '80, in GU n. C 193 del 20.07.1983.

formazione sia la mobilità dei ricercatori all'interno della Comunità. In tale modo, la formazione era stata integrata nella politica della Comunità relativa alla ricerca. Ad ogni modo, sono stati approvati dal Consiglio numerosi programmi formativi riconducibili alla «politica comune di formazione professionale» *tout court*, come ad esempio l'Erasmus.

Un altro importante atto normativo in materia di formazione professionale è rappresentato dalla Decisione n. 83/516<sup>236</sup>, la quale ha riconosciuto la centralità del ruolo della formazione professionale come strumento finalizzato alla lotta alla disoccupazione strutturale. Si metteva, dunque, in risalto il legame esistente tra la formazione e l'occupazione, le quali dovevano essere promosse dal Fondo sociale europeo.

Per quanto attiene al tema dell'occupazione, il considerando n. 5 della citata Decisione stabiliva che il FSE, in qualità di strumento volto alla promozione dell'occupazione, doveva contribuire, da un lato, «alla lotta contro la disoccupazione», e, dall'altro lato, «alla promozione dell'occupazione dei gruppi più colpiti». A tale riguardo, al considerando n. 6 della succitata Decisione si precisava che, «fermo restando l'aiuto di cui devono continuare a beneficiare le categorie di persone particolarmente vulnerabili sul mercato del lavoro, in particolare le donne, i minorati e i lavoratori migranti», occorreva assegnare «una parte rilevante delle risorse del Fondo [...] ad azioni a favore dell'occupazione dei giovani, in particolare di quelli che hanno minori possibilità di trovare un'occupazione o che sono disoccupati da lungo tempo», attribuendo così rilevanza al tema dell'occupazione giovanile.

Sulla scia di quanto già previsto dal settimo principio stabilito dalla Decisione n. 63/266, la Decisione n. 83/516 asseriva al considerando n. 3 che, affinché il FSE potesse configurarsi come «uno strumento più attivo di accompagnamento di una politica di promozione dell'occupazione», era

---

<sup>236</sup> Decisione n. 83/516 del Consiglio, del 17 ottobre 1983, relativa ai compiti del Fondo sociale europeo, in GU n. L 289 del 22.10.1983.

necessario «estendere la possibilità di beneficiare del contributo alle persone chiamate ad esercitare le attività di formatore».

Passando all'analisi dell'Atto unico europeo del 1986, occorre rammentare che tale Trattato ha sancito l'istituzionalizzazione della Politica di coesione economica e sociale. Come ricordato in precedenza<sup>237</sup>, il fondamento giuridico di tale nuova politica comune è rappresentato dall'art. 130A del Trattato CEE, il quale era contenuto nel nuovo Titolo V appositamente dedicato alla "Coesione economica e sociale" a seguito della firma dell'Atto unico europeo.

L'art. 130B del Trattato di Roma istituiva un nesso tra la realizzazione del «rafforzamento della coesione economica e sociale» sancita dall'art. 130A e le motivazioni economiche, poiché l'obiettivo della Politica di coesione economica e sociale, consistente ai sensi dell'art. 130A nel «ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite», avrebbe dovuto essere perseguito anche attraverso l'adozione di opportune politiche economiche da parte degli Stati membri, il coordinamento delle politiche economiche nazionali con quella comunitaria, nonché mediante «l'attuazione delle politiche comuni e del mercato interno». Nonostante si prevedesse che le politiche economiche statali e il mercato comune avrebbero dovuto concorrere al conseguimento della coesione, nell'Atto unico europeo risultavano ancora prevalenti le motivazioni economiche rispetto a quelle sociali in vista della nascita di un'unità economica e monetaria, la quale era intesa come tappa successiva alla creazione del mercato unico nell'ambito del processo di integrazione europea.

Sebbene il fulcro dell'Atto unico europeo fosse ancora economico, la firma di tale Trattato aveva dato nuovo impulso alle iniziative comunitarie in materia sociale.

---

<sup>237</sup> Vedi *supra*, Capitolo I, par. 3.2.

In primo luogo, occorre osservare che nel Programma d'azione del 1986<sup>238</sup> assumeva un carattere centrale il tema dell'occupazione<sup>239</sup>. Nello specifico, la necessità di promuovere la crescita dell'occupazione era evidenziata da tale Programma all'art. II, laddove si stabiliva che:

Il Consiglio esprime l'impegno di concentrare i propri sforzi e di aumentare ulteriormente la collaborazione tra gli Stati membri nei seguenti settori: *promozione delle nuove attività e crescita dell'occupazione*, maggiore efficienza dei mercati del lavoro, *migliore formazione per i giovani e per gli adulti*, maggiore aiuto per le persone la cui disoccupazione è di lunga durata; esso esprime inoltre l'impegno, d'intesa con la Commissione, di adottare le decisioni e le misure necessarie per realizzare [...] *la promozione di nuove attività e della crescita dell'occupazione*, [...] *la formazione*.

Il Programma d'azione del 1986 poneva, altresì, l'accento sull'opportunità di promuovere una «migliore formazione per i giovani e per gli adulti», così come emergeva dal summenzionato art. II. Nello specifico, la formazione veniva considerata al par. 3 dell'art. II come «un fattore chiave nel garantire la crescita dell'occupazione e le disponibilità di una forza-lavoro che abbia sia le qualifiche sia la flessibilità necessarie per soddisfare le mutevoli esigenze dell'industria e del commercio». In tale modo, si ribadiva con forza l'esistenza di un forte legame esistente tra la formazione e l'occupazione<sup>240</sup>.

---

<sup>238</sup> Risoluzione del Consiglio, del 22 dicembre 1986, relativa ad un programma di azione per l'aumento dell'occupazione, in GU n. C 340 del 31.12.1986.

<sup>239</sup> Cfr. Risoluzione del Consiglio, del 21 gennaio 1974, relativa ad un programma di azione sociale, in GU n. C 13 del 12.02.1974. Tale Programma d'azione, il quale costituiva il primo programma d'azione in materia sociale, ha avuto il merito di identificare tra gli obiettivi prioritari da perseguire quello della «realizzazione del pieno e miglior impiego nella Comunità». Tuttavia, l'applicazione concreta di tale ambizioso Programma ha portato a risultati deludenti in termini di «pieno impiego», in quanto si è assistito a una forte crescita della disoccupazione.

<sup>240</sup> Cfr. Risoluzione del Consiglio, del 21 gennaio 1974, relativa ad un programma di azione sociale, in GU n. C 13 del 12.02.1974. Tale Programma d'azione aveva già messo in

In secondo luogo, la firma dell'Atto unico europeo ha rappresentato un importante stimolo per l'azione sociale comunitaria, la quale ha portato all'elaborazione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori<sup>241</sup>.

Tale Carta, la quale è stata adottata nel 1989 durante il Consiglio europeo di Strasburgo, «costituisce uno dei pilastri della dimensione sociale dell'edificio europeo, secondo lo spirito del Trattato di Roma completato dall'Atto unico europeo»<sup>242</sup>. Tuttavia, nonostante la rilevanza intrinseca di tale documento, quest'ultimo si configurava come una solenne dichiarazione di principi, priva dunque di efficacia vincolante.

In questa sede, giova osservare che la citata Carta riconosceva la formazione professionale e l'occupazione come diritti sociali fondamentali dei lavoratori<sup>243</sup>. Inoltre, si riferiva alla tematica della formazione professionale ai punti 23 e 26 con specifico riguardo rispettivamente ai giovani e alle persone con handicap.

In sede di negoziati sul tema dell'Unione economica e monetaria, era stata riconosciuta alla coesione economica e sociale una maggiore importanza rispetto al passato, come ben mostrato dalla disposizione contenuta all'art. B del Trattato di Maastricht. Ai sensi del citato art. B, infatti, l'obiettivo della promozione di «un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile» avrebbe dovuto essere perseguito non solo mediante «la creazione di uno spazio senza frontiere interne» e «l'instaurazione di un'unione economica e monetaria», ma anche attraverso «il rafforzamento della coesione economica e sociale». Di conseguenza, si dava risalto alla Politica di

---

evidenza l'esistenza di tale nesso, in quanto aveva indicato, tra le misure con le quali perseguire l'obiettivo prioritario della «realizzazione del pieno e miglior impiego nella Comunità», la necessità di «attuare una politica comune di formazione professionale».

<sup>241</sup> Commissione europea, *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1990.

<sup>242</sup> *Ivi*, p. 3.

<sup>243</sup> *Ivi*, al punto 15 si affermava che: «Ogni lavoratore della Comunità europea deve poter accedere alla formazione professionale e beneficiarne nell'arco della vita attiva», mentre al punto 4 si asseriva che: «Ogni persona ha diritto alla libertà di scelta e di esercizio di una professione, secondo le norme che disciplinano ciascuna professione».

coesione, in quanto la coesione veniva collocata, almeno formalmente, sullo stesso piano rispetto agli altri due strumenti di stampo economico.

Questa rinnovata importanza della coesione economica e sociale, di cui si prevedeva un rafforzamento<sup>244</sup>, dipendeva dal crescente bisogno di porre in essere interventi solidaristici più incisivi tra gli Stati membri a seguito dei cambiamenti di natura economica e finanziaria conseguenti all'attuazione delle disposizioni fissate dal Trattato di Maastricht.

Per quanto concerne la Politica di coesione economica e sociale, il Trattato di Maastricht ha favorito un effettivo rafforzamento di tale politica, la quale trovava la sua base giuridica nelle disposizioni contenute nel Titolo XIV specificamente dedicato alla "Coesione economica e sociale".

A dimostrazione della rinnovata importanza attribuita alla coesione economica e sociale, il Trattato di Maastricht conteneva in allegato il "*Protocollo sulla coesione economica e sociale*", il quale indicava le azioni da compiere e i principi da seguire ai fini del consolidamento della Politica di coesione economica e sociale della Comunità.

Il Trattato di Maastricht ha, altresì, contribuito a conferire una crescente importanza a due temi sociali rilevanti, ovvero l'occupazione e la formazione professionale.

Per quanto concerne l'occupazione, l'art. 2 del Trattato CEE come modificato dal Trattato di Maastricht ribadiva che la Comunità avrebbe avuto il compito di promuovere «uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità» e «il miglioramento del tenore e della qualità della vita», mentre si prevedeva *ex-novo* la promozione di «un elevato livello di occupazione».

A tale riguardo, è stato però osservato che:

---

<sup>244</sup> Trattato di Maastricht, Titolo II, Disposizioni che modificano il Trattato che istituisce la Comunità economica europea per creare la Comunità europea. L'art. 3, lettera j) indicava «il rafforzamento della coesione economica e sociale» come un obiettivo che avrebbe dovuto guidare l'azione della Comunità.

Le politiche per l'occupazione, pur essendo presenti tra gli obiettivi della Comunità fin quasi dai Trattati istitutivi, hanno risentito [...] di una sfasatura accentuata fra obiettivi proclamati e strumenti per perseguirli.

La politica economica dell'occupazione, infatti, è a lungo rimasta sottratta all'iniziativa comunitaria, nonostante i documenti ufficiali che l'auspicavano<sup>245</sup>.

Il problema di fondo era, dunque, rappresentato dal fatto che la politica economica e la politica per l'occupazione fossero tra loro separate. Per tale motivo, l'azione comunitaria in materia di occupazione ha potuto beneficiare, per un lungo periodo, solamente del supporto fornito dai Fondi strutturali.

Inoltre, il sostegno della Comunità a favore dell'occupazione è stato di fatto ostacolato, ancora una volta, dalla prevalenza delle preoccupazioni economiche legate alla necessità di rispettare i parametri di convergenza di Maastricht.

Per ciò che attiene alla formazione professionale, si è riscontrata una rinnovata attenzione verso tale tematica nel Trattato di Maastricht, il quale ha comportato una riformulazione delle disposizioni originarie del Trattato CEE relative alla formazione professionale.

L'art. 123 del Trattato CEE come modificato dal Trattato di Maastricht prevedeva che il Fondo sociale europeo avrebbe avuto anche il compito di «facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la *formazione* e la *riconversione professionale*», oltre a quello della promozione delle «possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori».

---

<sup>245</sup> M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2012, p. 26.

Occorre osservare che tale previsione si poneva su una linea di continuità con il contenuto dell'art. 127 del Trattato CEE come riformulato dal Trattato di Maastricht<sup>246</sup>. La rilevanza di tale disposizione, la quale era stata inserita in un apposito Capo intitolato "Istruzione, formazione professionale e gioventù"<sup>247</sup>, risiedeva nel fatto che sanciva il pieno riconoscimento della competenza della Comunità nel settore della formazione professionale, ponendo così fine all'annosa controversia sui poteri delle autorità comunitarie in materia.

Il citato art. 127 stabiliva, infatti, che «la Comunità attua una politica di formazione professionale che rafforza ed integra le azioni degli Stati membri, nel pieno rispetto della responsabilità di questi ultimi per quanto riguarda il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale».

La formazione professionale si sarebbe, quindi, configurata come una materia di competenza concorrente<sup>248</sup> della Comunità con quella degli Stati membri.

Accanto al progressivo rafforzamento della politica di coesione, si assisteva alla crescente importanza della politica sociale comunitaria nonostante perdurassero alcuni importanti limiti.

L'evoluzione storica successiva alla firma dell'Atto unico europeo confermava l'esistenza di difficoltà lungo il processo di integrazione europea sul versante sociale.

---

<sup>246</sup> Il Trattato di Maastricht aveva comportato la sostituzione dell'art. 128 del Trattato CEE con l'art. 127, il quale stabiliva ora che, nell'ambito dell'attuazione della politica di formazione professionale, «l'azione della Comunità è intesa a facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali, in particolare attraverso la *formazione* e la *riconversione professionale*».

Inoltre, merita di essere ricordato l'accento posto sulle iniziative comunitarie volte «a migliorare [...] la formazione permanente».

<sup>247</sup> Occorre notare che il precedente art. 128 del Trattato CEE era contenuto all'interno del Capo relativo al "Fondo sociale europeo".

<sup>248</sup> Per chiarezza espositiva, occorre precisare che con l'espressione "materie di competenza concorrente" si fa riferimento a quelle materie che non rientrano nella competenza esclusiva della Comunità. A tale riguardo, l'art. 3B del Trattato di Maastricht ha affermato che: «Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario».



Permane, infatti, «una sfasatura fra la debole convergenza nei sistemi di regolazione sociale e di *welfare* e le accelerate convergenze del mercato»<sup>249</sup>. Tale sfasatura era emersa palesemente anche in occasione del Consiglio europeo di Maastricht, il quale aveva avuto luogo nel dicembre 1991 e che aveva portato alla firma del Trattato di Maastricht nel febbraio 1992. Gli studiosi Roccella e Treu hanno osservato in riferimento al Trattato di Maastricht che:

Se da un lato segna un forte progresso verso l'Unione europea — indicando le tappe e le condizioni per l'Unione economica e monetaria e sancendo il mutamento di nome della “Comunità economica europea” in “Comunità europea” *tout court* —, dall'altro, proprio sugli aspetti sociali mette a nudo la persistenza di forti contrasti fra gli Stati membri: fino alla “secessione” della Gran Bretagna che costringe gli altri Stati all'eccezionale decisione di procedere separatamente in materia sociale<sup>250</sup>.

Il testo del Trattato di Maastricht si limitava a confermare ciò che era stato acquisito fino a quel momento in ambito sociale, mentre gli elementi di novità erano stati inseriti nel Protocollo sulla politica sociale e nell'Accordo sulla politica sociale (APS), i quali erano contenuti in allegato al Trattato di Maastricht in quanto avrebbero vincolato solamente undici Stati membri, ad eccezione quindi della Gran Bretagna.

Una delle principali innovazioni consisteva nella estensione delle competenze comunitarie in materia sociale, così come previsto dagli articoli

---

<sup>249</sup> M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2012, p. 18.

<sup>250</sup> *Ibidem*.

1 e 2 dell'Accordo sulla politica sociale allegato al suddetto Protocollo sociale<sup>251</sup>.

Tuttavia, il citato ampliamento competenziale incontrava due importanti limiti. Da un lato, le competenze della Comunità nella sfera sociale avrebbero dovuto configurarsi come competenze concorrenti<sup>252</sup>; dall'altro lato, la Comunità avrebbe dovuto attuare le misure volte al perseguimento degli obiettivi indicati all'art. 1 dell'APS, tenendo conto non solo «della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali», ma anche «della necessità di mantenere la competitività dell'economia della Comunità».

Avendo riguardo a quest'ultimo aspetto, si confermava di fatto la prevalenza delle preoccupazioni di stampo economico rispetto a quelle di natura sociale.

Un'altra importante novità, introdotta dall'art. 2 dell'APS, riguardava l'ampliamento delle materie in cui il Consiglio avrebbe potuto deliberare a maggioranza qualificata, anziché all'unanimità.

Infine, l'Accordo sulla politica sociale mostrava di preferire «la fonte negoziale europea rispetto alla fonte eteronoma, ritenendo che le parti sociali [...] siano le più adatte a graduare contenuti, forme (e tempi) del processo di convergenza fra le regole del lavoro nei diversi Paesi»<sup>253</sup>.

L'Accordo sulla politica sociale asseriva, infatti, all'art. 3 che «la Commissione ha il compito di promuovere la consultazione delle parti sociali a livello comunitario e prende ogni misura utile per facilitarne il dialogo» e che «in occasione della consultazione le parti sociali possono informare la Commissione della loro volontà di avviare il processo previsto

---

<sup>251</sup> L'APS affermava all'art. 1 che: «*La Comunità e gli Stati membri hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo, la lotta contro le esclusioni. A tal fine, la Comunità e gli Stati membri mettono in atto misure*». Inoltre, all'art. 2 si asseriva che «per conseguire gli obiettivi previsti all'articolo 1, la Comunità sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei settori» di seguito indicati.

<sup>252</sup> *Ibidem*.

<sup>253</sup> M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2012, p. 21.

dall'articolo 4». Il citato art. 4 dell'APS prevedeva che «il dialogo fra le parti sociali a livello comunitario può condurre, se queste lo desiderano, a relazioni contrattuali, ivi compresi accordi».

Avendo riguardo al tema della coesione, occorre rammentare che il problema del divario regionale rappresentava una delle questioni che erano state discusse in sede di negoziati della Conferenza Intergovernativa, la quale avrebbe portato alla firma del Trattato di Amsterdam nell'ottobre 1997. La centralità assunta, in tale sede, dal tema delle disparità tra le Regioni derivava dalla necessità di trovare una soluzione ai problemi di natura socio-economica, oltre che politico-istituzionale, conseguenti al prospettato allargamento degli Stati membri dell'Unione europea. Tale ampliamento avrebbe, infatti, implicato l'ingresso di nuovi Stati membri aventi livelli di sviluppo socio-economico fortemente disomogenei e distanti dalla media dell'Unione a Quindici, con l'effetto di approfondire il divario esistente sia tra gli Stati membri sia tra le Regioni all'interno dell'Unione.

Per ciò che attiene alle disposizioni del Trattato di Amsterdam strettamente inerenti alla coesione, si è già appreso che i riferimenti normativi sono rimasti sostanzialmente invariati da Maastricht ad Amsterdam<sup>254</sup>.

Tuttavia, occorre focalizzare l'attenzione sul fatto che nella fase successiva alla firma del Trattato di Amsterdam è stato intrapreso un percorso di progressivo rafforzamento della dimensione sociale della coesione, cui ha contribuito in modo decisivo anche la firma del Trattato di Nizza, come si vedrà più avanti.

Al fine di comprendere il processo appena delineato si rende necessario prendere in esame dapprima le disposizioni del Trattato di Amsterdam inerenti ai temi aventi un carattere sociale e alla politica sociale.

Occorre evidenziare che il Trattato di Amsterdam ha contribuito a conferire una crescente importanza a due temi sociali rilevanti, ovvero la formazione professionale e, in particolare, l'occupazione.

---

<sup>254</sup> Vedi *supra*, Capitolo I, par. 3.4.

Per ciò che attiene alla formazione professionale, trovava conferma l'impostazione parzialmente innovativa adottata dal Trattato di Maastricht nella materia in esame.

A tale riguardo, l'art. 123 del Trattato CEE come modificato dal Trattato di Maastricht, il quale disciplinava i compiti del Fondo sociale europeo, è stato fedelmente riprodotto dall'art. 146 del Trattato di Amsterdam; così come è rimasto invariato il contenuto dell'art. 127 del Trattato CEE come riformulato dal Trattato di Maastricht, relativo alla competenza concorrente della Comunità nel settore della formazione professionale, il quale è stato ripreso interamente dall'art. 150 del Trattato di Amsterdam.

Per quanto riguarda l'occupazione, il Trattato di Amsterdam ha riconosciuto una notevole importanza all'obiettivo della promozione dell'occupazione, come dimostrato dall'introduzione, all'interno del Trattato che istituisce la Comunità europea, di un nuovo Titolo appositamente dedicato a tale tema, unitamente all'individuazione, nell'art. 2 del citato Trattato, di «un elevato livello di occupazione» come uno degli obiettivi che la Comunità avrebbe dovuto promuovere<sup>255</sup>.

Le disposizioni inserite nel nuovo Titolo VIII sulla "Occupazione", contenente gli artt. 125-130, saranno qui di seguito analizzate nel dettaglio.

L'art. 125 del Trattato stabiliva che «gli Stati membri e la Comunità [...] si adoperano per sviluppare una strategia coordinata a favore dell'occupazione, e in particolare a favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici».

La previsione di un coordinamento delle iniziative attuate in materia dagli Stati membri e dalla Comunità rappresentava la risposta al considerevole incremento del fenomeno della disoccupazione registrato in quegli anni. L'esigenza di tale coordinamento emergeva, altresì, dalla disposizione contenuta all'art. 126, par. 2, laddove si affermava che «gli Stati membri

---

<sup>255</sup> L'art. 2 del Trattato di Amsterdam riproduceva fedelmente il riferimento all'occupazione contenuto nell'art. 2 del Trattato CEE come modificato dal Trattato di Maastricht.

[...] coordinano in sede di Consiglio le loro azioni» in materia di promozione dell'occupazione.

L'art. 126 asseriva, inoltre, al par. 2 che «gli Stati membri [...] considerano la promozione dell'occupazione una questione di interesse comune». Nonostante la rilevanza di tale disposizione, l'attuazione delle «politiche in materia di occupazione» da parte degli Stati membri incontrava un importante limite, rappresentato dal rispetto degli «indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità». La conformità delle politiche statali per l'occupazione a tali indirizzi rifletteva la costante preminenza delle motivazioni economiche.

L'art. 127 sanciva che «la Comunità contribuisce ad un elevato livello di occupazione promuovendo la cooperazione tra gli Stati membri nonché sostenendone e, se necessario, integrandone l'azione. Sono in questo contesto rispettate le competenze degli Stati membri».

Sebbene la materia della promozione dell'occupazione dovesse essere di competenza concorrente<sup>256</sup>, l'azione comunitaria volta a favorire «un elevato livello di occupazione» assumeva di fatto un carattere promozionale ed incentivante, così come si desumeva dalle disposizioni contenute agli artt. 3, lett. i) e 129 del Trattato di Amsterdam.

Nello specifico, l'art. 3, lett. i), stabiliva che «l'azione della Comunità comporta [...] *la promozione del coordinamento* tra le politiche degli Stati membri in materia di occupazione al fine di accrescerne l'efficacia con lo sviluppo di una strategia coordinata per l'occupazione», mentre l'art. 129 asseriva che:

Il Consiglio [...] può adottare  *misure di incentivazione*  dirette a  *promuovere la cooperazione*  tra Stati membri e a sostenere i

---

<sup>256</sup> Occorre ricordare che, a seguito della firma del Trattato di Amsterdam, il Trattato che istituisce la Comunità europea aveva incorporato le disposizioni contenute nel succitato Accordo sulla politica sociale. Tale Accordo aveva previsto all'art. 1 che «la promozione dell'occupazione» rientrasse tra gli obiettivi della Comunità e degli Stati membri, configurandosi quindi come una materia di competenza concorrente.

loro interventi nel settore dell'occupazione, mediante iniziative volte a sviluppare gli scambi di informazioni e delle migliori prassi, a fornire analisi comparative e indicazioni, nonché a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze realizzate, in particolare mediante il ricorso a progetti pilota.

Inoltre, le azioni della Comunità miranti alla «promozione dell'occupazione» incontravano due importanti limiti fissati dagli articoli 2 e 136 del Trattato di Amsterdam, ai sensi dei quali l'intervento comunitario in materia di occupazione sarebbe dovuto essere rispettivamente compatibile con la necessità di «promuovere nell'insieme della Comunità [...] un *elevato grado di convergenza dei risultati economici*», nonché di «mantenere la *competitività dell'economia della Comunità*»<sup>257</sup>.

A tale riguardo, si è notato che «l'esigenza di mantenere la compatibilità fra questi obiettivi, occupazione e competitività, è un *leit motiv* delle indicazioni comunitarie, ove si riflette la tensione persistente e irrisolta fra anima economica e anima sociale dell'Europa»<sup>258</sup>. Tale aspetto emergeva palesemente sia dalle disposizioni del Trattato di Amsterdam sia dalla eloquente collocazione del Titolo VIII sulla "Occupazione" subito dopo quello relativo alla "Politica economica e monetaria".

L'art. 128 del Trattato di Amsterdam disciplinava l'elaborazione da parte del Consiglio degli orientamenti annuali in materia di occupazione, «di cui devono tener conto gli Stati membri nelle rispettive politiche in materia di occupazione». Inoltre, si precisava che «tali orientamenti sono coerenti con gli indirizzi di massima adottati a norma dell'articolo 99, paragrafo 2», ovvero con «gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità».

---

<sup>257</sup> Occorre osservare che il limite rappresentato dalla «necessità di mantenere la *competitività dell'economia della Comunità*» era stato già previsto dall'art. 1 dell'APS.

<sup>258</sup> M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2012, p. 28.

Infine, l'art. 130 prevedeva l'istituzione di «un comitato per l'occupazione a carattere consultivo, al fine di promuovere il coordinamento tra gli Stati membri per quanto riguarda le politiche in materia di occupazione e di mercato del lavoro».

Come già evidenziato in riferimento al Trattato di Maastricht, l'efficace attuazione delle politiche comunitarie per l'occupazione si scontrava con un problema di fondo consistente nella scissione tra la politica economica e la politica per l'occupazione. La necessità di risolvere il richiamato problema è stata riconosciuta durante il Consiglio europeo straordinario sull'occupazione di Lussemburgo nel novembre 1997<sup>259</sup>, il quale ha comportato l'avvio della Strategia europea per l'occupazione (SEO).

A tale riguardo, nelle “*Conclusioni della Presidenza*”<sup>260</sup> si stabiliva che le «disposizioni del nuovo titolo sull'occupazione del trattato di Amsterdam saranno immediatamente poste in essere» al fine di consentire l'attuazione in anticipo del «coordinamento delle politiche degli Stati membri in materia di occupazione» operato sulla base degli “orientamenti in materia di occupazione”. Inoltre, tale documento evidenziava la «*volontà di convergenza verso obiettivi decisi in comune, verificabili e aggiornati periodicamente*». Nello specifico, tale ambizioso proposito rappresentava l'elemento di novità di una strategia che comprendeva «il perseguimento e lo sviluppo di una politica macroeconomica coordinata» capace di porre «le basi per una crescita duratura, un nuovo dinamismo e un *clima di fiducia favorevole al rilancio dell'occupazione*», unitamente alla «mobilitazione più sistematica e più risoluta che in passato di tutte le politiche comunitarie al servizio dell'occupazione».

---

<sup>259</sup> Occorre tenere presente che il “Libro Bianco” di Delors, il quale era stato presentato dalla Commissione europea nel 1993, si era focalizzato sul tema della disoccupazione all'interno degli Stati membri della Comunità, e in particolare aveva già posto l'accento sul fatto che vi fossero forti legami tra le politiche di sviluppo e le politiche per l'occupazione.

<sup>260</sup> Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Lussemburgo, 20-21 novembre 1997, in [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/ec/00300.I7.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00300.I7.htm), Parte I, punti 3-6.

Inoltre, giova osservare che le “*Conclusioni della Presidenza*” avevano previsto, al punto 15, che gli “orientamenti in materia di occupazione” «dovranno essere inseriti in piani d’azione nazionali per l’occupazione elaborati dagli Stati membri in una prospettiva pluriennale. Gli orientamenti saranno così concretati sotto forma di obiettivi nazionali quantificati, per essere poi tradotti in misure nazionali». La predisposizione di tali piani d’azione nazionali conformi agli “orientamenti in materia di occupazione” costituiva, di fatto, un primo importante esempio di integrazione tra le azioni della Comunità e quelle degli Stati membri, mettendo così in atto quella «strategia coordinata a favore dell’occupazione» sancita dall’art. 125 del Trattato di Amsterdam.

Per quanto concerne la politica sociale, occorre sottolineare che era stata attribuita una rinnovata importanza alla dimensione sociale dell’Europa sia durante i negoziati della Conferenza Intergovernativa sia nelle disposizioni fissate nel Trattato di Amsterdam.

Il citato Trattato ha, infatti, rafforzato gli elementi di novità introdotti con il Trattato di Maastricht attraverso l’incorporazione, all’interno del Trattato CE, delle disposizioni dell’APS<sup>261</sup>, oltre che mediante la precisazione di preesistenti disposizioni normative.

Inoltre, occorre osservare che l’art. 136 del Trattato CE richiamava i diritti sociali fondamentali «definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989», di cui sarebbe stato necessario tenere conto nella fase di attuazione delle misure nazionali e comunitarie volte alla promozione dell’occupazione.

Tornando al tema dell’incorporazione delle disposizioni dell’APS nel Trattato CE, quest’ultima comportava l’estensione alla Gran Bretagna dell’applicazione delle disposizioni in materia sociale, nonché delle direttive

---

<sup>261</sup> Nello specifico, le disposizioni dell’APS erano state integrate all’interno del Capo 1 “Disposizioni sociali” del Titolo XI “Politica sociale, istruzione, formazione professionale e gioventù” del Trattato CE.



adottate ai sensi di tali disposizioni, ripristinando in tale modo il carattere unitario della politica sociale comunitaria.

A seguito della loro integrazione nel Trattato TCE, alcune disposizioni contenute nell'APS sono state rafforzate, tra cui quelle relative alla «lotta contro le esclusioni».

A tale riguardo, si ricorda che, ai sensi dell'art. 1 dell'Accordo sulla politica sociale, la «lotta contro le esclusioni» rientrava tra gli obiettivi che la Comunità e gli Stati membri avrebbero dovuto perseguire. Inoltre, si prevedeva all'art. 2 dell'APS che la «integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro» sarebbe stata una materia di competenza concorrente e che, a tale scopo, il Consiglio avrebbe potuto adottare direttive deliberando a maggioranza qualificata, anziché all'unanimità, in tale settore.

Il Trattato di Amsterdam aveva ribadito all'art. 136 che «la lotta contro l'emarginazione» costituiva uno degli obiettivi che la Comunità e gli Stati membri avrebbero dovuto conseguire. Oltre a confermare quanto già previsto dall'art. 2 dell'APS, l'art. 137 del Trattato CE introduceva al paragrafo n. 2 un terzo capoverso, ai sensi del quale:

Il Consiglio, deliberando secondo la stessa procedura, può adottare misure destinate a incoraggiare la cooperazione tra Stati membri attraverso iniziative volte a migliorare la conoscenza, a sviluppare gli scambi di informazioni e le migliori prassi, a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze fatte, *al fine di combattere l'emarginazione sociale.*

La rilevanza di tale nuova previsione risiedeva nel fatto che essa mirava a rafforzare l'impegno della Comunità e degli Stati membri nella «lotta contro l'emarginazione», sebbene si escludesse implicitamente la possibilità di procedere a una armonizzazione delle disposizioni degli Stati membri in materia.

Dopo questa lunga ma doverosa premessa, occorre spiegare in che misura il Trattato di Amsterdam abbia contribuito ad avviare il processo di potenziamento della coesione sociale.

Occorre affermare fin da subito che tale processo è stato favorito dalla sterilità totale del Titolo XI sulla “Politica sociale, istruzione, formazione professionale e gioventù” in materia di protezione sociale<sup>262</sup>.

La sterilità del Titolo XI nel campo della protezione sociale era in parte legata al fatto che il Trattato di Amsterdam non aveva individuato espressamente all’art. 137 la protezione sociale come una delle materie di competenza concorrente della Comunità.

Tuttavia, occorre notare che all’art. 136 figurava, tra gli obiettivi generali della Comunità e degli Stati membri, quello relativo a «una protezione sociale adeguata». Ebbene, tenendo conto del citato riferimento a «una protezione sociale adeguata» e applicando la disposizione contenuta all’art. 137 par. 2, il Consiglio avrebbe avuto la facoltà di adottare direttive, a maggioranza qualificata, nel settore della «integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro», il quale si configurava ai sensi dell’art. 137 par. 1 come una materia di competenza concorrente.

Di conseguenza, sebbene il Trattato di Amsterdam avesse attribuito alla Comunità ristrette competenze nel campo della protezione sociale, il Consiglio avrebbe potuto adottare direttive di principio<sup>263</sup> in tale settore sulla base del combinato disposto degli artt. 136 e 137 del TCE.

Tuttavia, il Consiglio ha deciso di non avvalersi di tale facoltà e la causa di tale scelta va ricercata nell’affermazione della Strategia europea per l’occupazione, la quale ha esercitato una crescente influenza sul tema della protezione sociale.

---

<sup>262</sup> Cfr. E. ALES, *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” .INT, n. 51, 2007.

<sup>263</sup> Si trattava di direttive di principio in quanto si prevedeva all’art. 137, par. 2, che «il Consiglio può adottare mediante direttive *le prescrizioni minime applicabili progressivamente*, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro».

Occorre ricordare brevemente che la SEO era stata lanciata durante il Consiglio europeo straordinario sull'occupazione di Lussemburgo nel novembre 1997, con l'obiettivo di favorire il coordinamento delle politiche degli Stati membri in materia di occupazione, conformemente a quanto previsto nel nuovo Titolo VIII sulla "Occupazione" del Trattato CE.

Durante il vertice di Lussemburgo erano stati fissati gli orientamenti in materia di occupazione per il 1988, i quali mostravano un'asimmetria a favore dell'offerta di lavoro<sup>264</sup>. Tali orientamenti erano, infatti, riconducibili ai seguenti assi principali<sup>265</sup>:

- migliorare l'occupabilità;
- sviluppare l'imprenditorialità;
- incoraggiare l'adattabilità delle imprese e dei loro lavoratori;
- rafforzare le politiche in materia di pari opportunità.

Emergeva, dunque, la volontà di favorire le politiche attive del lavoro, basate sui quattro pilastri appena menzionati, ponendosi così in aperta contrapposizione con l'impostazione, tipica dei tradizionali sistemi di protezione sociale a livello europeo, delle politiche passive volte a combattere contro il fenomeno della disoccupazione e dei suoi conseguenti inconvenienti attraverso la messa a punto di apposite misure, tra cui il sostegno al reddito.

Nello specifico, tale nuova interazione tra le politiche occupazionali, intese come politiche attive del lavoro, e i sistemi di protezione sociale, si riscontrava al punto 53 delle "Conclusioni della Presidenza" del vertice di Lussemburgo, laddove si evidenziava che era necessario «passare dalle misure passive alle misure attive» e che, a tale scopo, «i sistemi di indennità e di formazione devono — all'occorrenza — essere rivisti e adattati in modo

---

<sup>264</sup> Cfr. M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2012, p. 193. Gli autori evidenziavano che vi era un «eccessivo sbilanciamento degli orientamenti in favore di politiche centrate sul miglioramento delle caratteristiche della forza-lavoro (cd. politiche dell'offerta)».

<sup>265</sup> Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Lussemburgo, 20-21 novembre 1997, in [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/ec/00300.17.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00300.17.htm). Questi quattro assi principali erano elencati al punto 22 delle "Conclusioni della Presidenza", mentre venivano sviluppati ai punti 49-79.

da garantire che contribuiscano attivamente all'occupabilità e incentivino realmente i disoccupati a cercare e accettare un lavoro o a seguire una formazione».

A tale proposito, è stato notato come la fase successiva alla firma del Trattato di Amsterdam sia stata caratterizzata da «sempre più evidenti sinergie tra SEO e riforma/modernizzazione dei sistemi di protezione sociale degli Stati membri e, quindi, di una tendenza di quest'ultima verso una politica sociale fondata sull'occupazione quale strumento primario di protezione sociale»<sup>266</sup>.

La circostanza per cui la SEO è diventata lo strumento attraverso il quale attuare una riforma dei sistemi di protezione sociale ha comportato il venir meno della tradizionale funzione redistributiva delle politiche di protezione sociale.

Occorre osservare che la SEO, la quale «in quegli anni si andava affermando quale punto focale dello sforzo degli organismi comunitari in ambito sociale»<sup>267</sup>, forniva la possibilità di ricorrere al metodo del coordinamento in materia di protezione sociale, tutelando in tale modo le competenze degli Stati membri in materia sociale<sup>268</sup>. Se, invece, il Consiglio avesse adottato, ai sensi dell'art. 137 par. 2, direttive in materia di protezione sociale, allora gli Stati membri avrebbero dovuto assumersene la responsabilità, non solo politica ma anche giuridica, a livello nazionale, oltre che a livello comunitario, come conseguenza dell'armonizzazione.

In conclusione, lo scenario appena delineato mostra come la totale sterilità del Titolo XI del Trattato di Amsterdam in materia di protezione sociale sia attribuibile solo in parte alle ristrette competenze assegnate alla Comunità nel settore della protezione sociale; al contrario, sono risultati decisivi la

---

<sup>266</sup> E. ALES, *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT, n. 51, 2007, p. 12.

<sup>267</sup> *Ivi*, p. 9.

<sup>268</sup> Il metodo di coordinamento comportava una mera assunzione di responsabilità politica a livello comunitario.

nascita e il consolidamento della SEO, la quale si è intromessa nel campo della protezione sociale determinandone una radicale rivisitazione.

Lo studioso Edoardo Ales ha ben evidenziato che l'evoluzione storica successiva alla firma del Trattato di Nizza è stata caratterizzata da:

Una tormentata e complessa stagione di cambiamenti dai quali emerge un approccio alla politica sociale fortemente influenzato dalle dimensioni economica e occupazionale, il non soddisfacente andamento delle quali sembra, però, aver risvegliato l'interesse degli Stati membri e degli organismi comunitari nei confronti di uno degli obiettivi dell'integrazione europea la cui dimensione sociale era stata, sino a quel momento, sottovalutata, ovvero il rafforzamento della coesione economica e sociale (artt. 158 e ss. TCE)<sup>269</sup>.

Al fine di comprendere il processo attraverso il quale si è giunti al progressivo rafforzamento della dimensione sociale della coesione, non occorre fare riferimento alle disposizioni del Trattato di Nizza strettamente riguardanti la coesione, le quali sono, infatti, rimaste sostanzialmente invariate da Amsterdam a Nizza, come si è già avuto modo di vedere<sup>270</sup>.

Risulta utile, invece, prendere in esame il Titolo XI sulla "Politica sociale, istruzione, formazione professionale e gioventù" come riformulato a seguito della firma del Trattato di Nizza nel febbraio 2001.

Il contenuto del citato Titolo XI è rimasto in gran parte invariato rispetto a quello del Trattato di Amsterdam, ad esclusione di alcune importanti novità.

---

<sup>269</sup> E. ALES, *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT, n. 51, 2007, p. 26.

<sup>270</sup> Vedi *supra*, Capitolo I, par. 3.5.

In tale sede, è opportuno concentrarsi sulle modifiche apportate all'art. 137 del Trattato CE.

A tale riguardo, si rileva l'introduzione di due nuovi settori in cui «la Comunità sostiene e completa l'azione degli Stati membri», ovvero la «lotta contro l'esclusione sociale» e la «modernizzazione dei regimi di protezione sociale», i quali erano indicati rispettivamente alle lettere j) e k) del par. 1 dell'art. 137.

La circostanza per cui questi due settori erano stati inseriti in due lettere diverse mostrava l'avvenuta separazione tra la «lotta contro l'esclusione sociale» e la «modernizzazione dei regimi di protezione sociale», a seguito del fallimento del tentativo di operare una «modernizzazione dei regimi di protezione sociale» mediante l'inclusione sociale.

Tale scissione era emersa palesemente già nelle “*Conclusioni della Presidenza*” del Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, in quanto le due tematiche erano state trattate in modo distinto<sup>271</sup>, determinando di fatto la negazione di quanto affermato nella Comunicazione della Commissione “*Costruire un'Europa solidale*”<sup>272</sup> presentata al Consiglio europeo di Lisbona.

Tale Comunicazione aveva, infatti, asserito alla sezione 4 che «*promuovere l'integrazione sociale* è uno degli obiettivi della strategia concertata per *modernizzare la protezione sociale*», evidenziando in tale modo l'esistenza di uno stretto legame tra i due settori.

A seguito del Consiglio europeo di Lisbona, nella Comunicazione “*Agenda per la politica sociale*”<sup>273</sup> la Commissione europea aveva proposto alla sezione 4.2 di perseguire l'obiettivo della modernizzazione della protezione

---

<sup>271</sup> Vedi Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Lisbona, 23-24 marzo 2000, in [http://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno\\_europa/allegati/lisbona2000.pdf](http://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno_europa/allegati/lisbona2000.pdf).

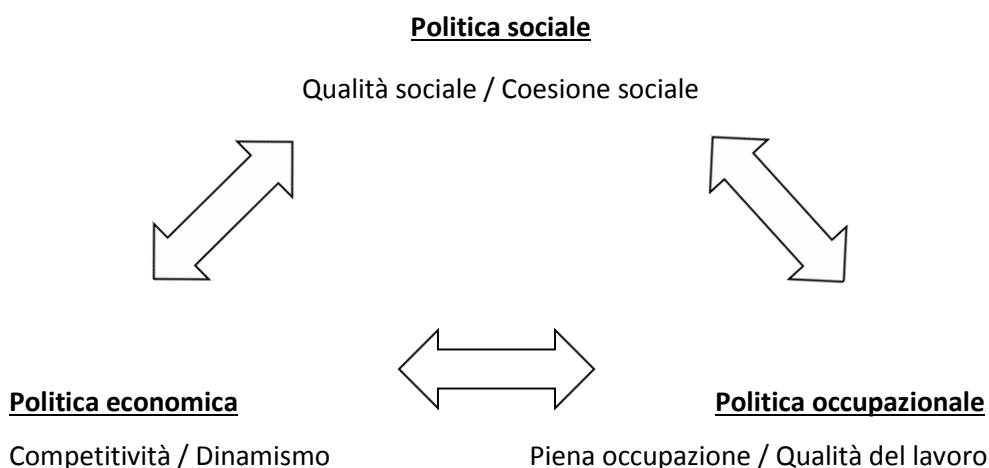
L'obiettivo consistente nel “Modernizzare la protezione sociale” era affrontato dal punto 31, mentre ai punti 32-34 si faceva riferimento alla finalità di “Promuovere l'inclusione sociale”.

<sup>272</sup> Commissione europea, *Costruire un'Europa solidale*, COM(2000) 79 definitivo, Bruxelles, 01.03.2000.

<sup>273</sup> Commissione europea, *Agenda per la politica sociale*, COM(2000) 379 definitivo, Bruxelles, 28.06.2000. Tale Comunicazione è stata presentata dalla Commissione europea al Consiglio europeo di Nizza del 7-9 dicembre 2000.

sociale mediante l'adozione di una politica sociale che fosse basata sulla qualità sociale, nonché sulla coesione sociale.

**Figura 4: Una sinergia positiva e dinamica tra le politiche economiche, occupazionali e sociali.**



Fonte: Commissione europea, *Agenda per la politica sociale*, COM(2000) 379 definitivo, Bruxelles, 28.06.2000, sezione 1.2.

Nella citata Comunicazione veniva, dunque, meno «la prospettiva dell'inclusione sociale quale obiettivo di sintesi della modernizzazione dei sistemi di protezione sociale»<sup>274</sup>, al fine di tenere conto delle “*Conclusioni della Presidenza*” del Consiglio europeo di Lisbona.

Inoltre, l’ “*Agenda per la politica sociale*” prevedeva che si creasse «una sinergia positiva e dinamica tra le politiche economiche, occupazionali e sociali»<sup>275</sup>, al fine di favorire l’attuazione della Strategia di Lisbona. Tenendo presente che il nuovo obiettivo strategico individuato durante il Consiglio europeo di Lisbona del 2000 consisteva nel «diventare l’economia della conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo, capace di una

<sup>274</sup> E. ALES, *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” .INT, n. 51, 2007, p. 19.

<sup>275</sup> Commissione europea, *Agenda per la politica sociale*, COM(2000) 379 definitivo, Bruxelles, 28.06.2000, sezione 1.2.

crescita economica duratura accompagnata da un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione e da una maggiore coesione sociale»<sup>276</sup>, si rendeva, infatti, necessario il coordinamento tra:

- la politica sociale, basata sulla qualità sociale e sulla coesione sociale;
- la politica economica, caratterizzata da competitività e dinamismo;
- la politica occupazionale, mirante al pieno impiego e alla qualità del lavoro<sup>277</sup>.

A tale riguardo, l'Agenda precisava che «i dosaggi delle politiche che dovranno essere definiti per creare un *circolo virtuoso di progresso economico e sociale* dovranno riflettere *l'interdipendenza di tali politiche* e puntare a massimizzare il *reciproco rafforzamento positivo*»<sup>278</sup>.

In altri termini, «il messaggio chiave è che la crescita non è fine a sé stessa, ma è essenzialmente un mezzo per ottenere un migliore livello di vita per tutti. La politica sociale funge da sostegno alla politica economica e l'occupazione ha un valore sociale, oltre che economico»<sup>279</sup>.

La rilevanza di tale Comunicazione risiedeva nel fatto che essa prevedeva l'adozione di un approccio basato sulla «promozione della *qualità* quale forza trainante per un'economia fiorente, un aumento quantitativo e qualitativo dell'occupazione e una società solidale»<sup>280</sup>.

Il Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000 ha approvato la Comunicazione “*Agenda per la politica sociale*”, il cui testo è stato inserito nell'Allegato I delle “*Conclusioni della Presidenza*”<sup>281</sup>.

---

<sup>276</sup> Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Lisbona, 23-24 marzo 2000, in [http://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno\\_europa/allegati/lisbona2000.pdf](http://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno_europa/allegati/lisbona2000.pdf), p. 2.

<sup>277</sup> Vedi Commissione europea, *Agenda per la politica sociale*, COM(2000) 379 definitivo, Bruxelles, 28.06.2000, sezione 3.1, per una definizione delle espressioni «piena occupazione», «qualità del lavoro», «qualità della politica sociale».

<sup>278</sup> *Ivi*, sezione 1.2.

<sup>279</sup> *Ivi*, sezione 3.1.

<sup>280</sup> *Ibidem*.

<sup>281</sup> Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Nizza, 7-9 dicembre 2000, in [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/ec/00400-r1.%20ann.i0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00400-r1.%20ann.i0.htm)



In merito al Consiglio europeo di Nizza, occorre osservare che esso aveva approvato «l'accordo raggiunto in sede di Consiglio» sugli orientamenti per l'occupazione per il 2001, così come emerge dal punto 19 delle “*Conclusioni della Presidenza*”. A tale riguardo, preme analizzare la Decisione n. 2001/63 del Consiglio relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2001<sup>282</sup>, e in particolare il suo considerando n. 6, laddove si affermava che:

Nell'attuare gli orientamenti per l'occupazione, gli Stati membri dovrebbero perseguire un elevato livello di coerenza con altre due priorità sulle quali il vertice di Lisbona ha posto l'accento: *modernizzare la protezione sociale* e promuovere l'integrazione sociale, facendo in modo che *lavorare convenga* e che venga garantita la *sostenibilità a lungo termine dei sistemi di protezione sociale*.

Sebbene gli Stati membri condividessero la necessità di operare una modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, vi erano opinioni discordanti circa le modalità con le quali attuare tale modernizzazione. Così come evidenziato dallo studioso Ales, le possibili strade da percorrere erano le seguenti:

La logica fondata sulla modernizzazione attraverso il ridimensionamento/eliminazione delle prestazioni redistributive e la trasformazione delle politiche sociali in politiche attive dell'occupazione (*make work pay*) oppure la logica che vede

---

<sup>282</sup> Decisione n. 2001/63 del Consiglio, del 19 gennaio 2001, relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2001, in GU n. L 22 del 24.01.2001.

nella realizzazione di un sistema di protezione sociale inclusivo  
la cifra della modernizzazione<sup>283</sup>.

La previsione contenuta nel considerando n. 6 mostrava una precisa scelta a favore della prima logica appena delineata, sancendo così, da un lato, la definitiva separazione tra l'inclusione sociale e la modernizzazione dei sistemi di protezione sociale e, dall'altro, l'affermazione di un nesso sempre più stretto tra le politiche attive per l'occupazione e la modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, i quali sarebbero stati reinterpretati «al fine di renderli maggiormente favorevoli all'occupazione (*employment friendly*) e di far sì che una qualsiasi occupazione diventi più appetibile delle prestazioni sostitutive del reddito (*make work pay*)»<sup>284</sup>.

Tale nuovo scenario ha comportato un progressivo indebolimento della politica sociale, la cui posizione subordinata rispetto alla politica occupazionale si è approfondita nell'evoluzione storica successiva alla firma del Trattato di Nizza. A tale riguardo, occorre tenere presente che l'introduzione, nell'art. 137 del Trattato di Nizza, dei due nuovi settori consistenti nella «lotta contro l'esclusione sociale» e nella «modernizzazione dei regimi di protezione sociale» avrebbe potuto stimolare lo sviluppo della politica sociale, sebbene si prevedesse all'art. 137 par. 2 lett. a) che in tali settori il Consiglio avrebbe avuto solamente la facoltà di «adottare misure destinate a incoraggiare la cooperazione tra Stati membri [...] ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri».

È interessante notare come al richiamato depotenziamento della politica sociale corrisponda il costante rafforzamento della coesione sociale, la quale è stata sempre più spesso richiamata nei documenti dell'Unione europea.

---

<sup>283</sup> E. ALES, *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT, n. 51, 2007, p. 20.

<sup>284</sup> *Ivi*, p. 22.

A tale riguardo, occorre prendere in esame le “*Conclusioni della Presidenza*”<sup>285</sup> del Consiglio europeo di Bruxelles del 20-21 marzo 2003, nelle quali il Consiglio europeo aveva indicato al punto 12 la coesione sociale come uno degli obiettivi prioritari. In particolare, si affermava al punto 48 che:

L’Unione è impegnata a promuovere *un elevato livello di coesione sociale* fondato sui principi di solidarietà e di inclusione sociale [...] È necessaria una forte interazione, con effetto di mutuo rafforzamento, tra le politiche dell’occupazione e della protezione sociale. La lotta contro l’esclusione sociale richiede, oltre alla politica occupazionale, l’integrazione di quest’obiettivo in tutti i pertinenti aspetti della politica, riconoscendo che esso rientra innanzitutto nelle responsabilità degli Stati membri e delle loro autorità regionali e locali.

Di conseguenza, l’obiettivo della promozione di un «un elevato livello di coesione sociale» doveva essere perseguito, tenuto conto dei «principi di solidarietà e di inclusione sociale», mediante una stretta interdipendenza tra la politica occupazionale e quella sociale. Tuttavia, tale interconnessione si traduceva ancora una volta in una prevalenza della politica dell’occupazione rispetto a quella sociale, così come emergeva dalla Comunicazione della Commissione europea “*Potenziare la dimensione sociale della strategia di Lisbona*”<sup>286</sup>, la quale alla sezione 2.1 poneva l’accento sulla necessità che, ai fini di una razionalizzazione e quindi di un rafforzamento della dimensione

---

<sup>285</sup> Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Bruxelles, 20-21 marzo 2003, in [http://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno\\_europa/allegati/bruxelles2003.pdf](http://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno_europa/allegati/bruxelles2003.pdf)

<sup>286</sup> Commissione europea, *Potenziare la dimensione sociale della strategia di Lisbona: razionalizzare il coordinamento aperto nel settore della protezione sociale*, COM(2003) 261 definitivo, Bruxelles, 27.05.2003.

Tale Comunicazione era stata presentata dalla Commissione europea su invito del Consiglio europeo di Bruxelles del marzo 2003, al fine di avanzare proposte «in merito miglioramento nel contesto generale delle politiche in materia di protezione sociale», così come previsto al punto 50 delle “*Conclusioni della Presidenza*” del suddetto Consiglio europeo.

sociale della Strategia di Lisbona, «in futuro i lavori sulla protezione sociale siano orientati in modo da potenziare e completare i processi, fondati sul trattato, in materia di politiche macroeconomiche e dell'occupazione (ovvero, rispettivamente, gli IMPE e la SEO)».

Di conseguenza, «sulla scia della razionalizzazione dei processi di coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione», sarebbe stato necessario un processo di razionalizzazione della protezione sociale, la quale sarebbe dovuta essere funzionale agli Indirizzi di massima per le politiche economiche e agli orientamenti in materia di occupazione.

A dimostrazione della crescente rilevanza acquisita dalla dimensione sociale della coesione, merita di essere menzionata anche la Decisione del Consiglio n. 2003/578<sup>287</sup> relativa agli orientamenti in materia di occupazione per il 2003.

In primo luogo, tale Decisione faceva riferimento al considerando n. 3 alla necessità di realizzare «una maggiore coesione sociale», in linea con l'obiettivo strategico fissato dal Consiglio europeo di Lisbona nel 2000.

In secondo luogo, si asseriva al considerando n. 8 che, in conformità alla Strategia di Lisbona, le politiche occupazionali degli Stati membri avrebbero dovuto promuovere la coesione sociale, unitamente alla piena occupazione e alla qualità del lavoro.

In terzo luogo, uno degli orientamenti per l'occupazione indicati nell'Allegato alla Decisione consisteva proprio nel «rafforzare la coesione e l'integrazione sociale». Nello specifico, si affermava che:

L'occupazione è uno strumento determinante per l'inclusione sociale. In sinergia con il metodo di coordinamento aperto nel campo dell'inclusione sociale, le politiche occupazionali dovrebbero facilitare la partecipazione all'occupazione,

---

<sup>287</sup> Decisione del Consiglio n. 2003/578, del 22 luglio 2003, relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, in GU n. L 197 del 05.08.2003.

mediante un più facile accesso a impieghi di qualità per tutte le donne e gli uomini in grado di lavorare, la lotta alla discriminazione sul mercato del lavoro e la prevenzione dell'emarginazione dal mondo del lavoro.

La coesione economica e sociale dovrebbe essere promossa riducendo le disparità regionali in materia di occupazione e disoccupazione, affrontando i problemi occupazionali delle zone sfavorite dell'Unione europea e sostenendo la ristrutturazione economica e sociale.

In quarto luogo, si rileva che il considerando n. 20 evidenziava la necessità di affrontare il problema delle rilevanti «disparità regionali in materia di occupazione e disoccupazione», le quali erano peraltro destinate ad aumentare a seguito dell'allargamento dell'Unione nel 2004, «facendo ricorso ai fondi strutturali comunitari».

Non sorprende il fatto che, tra gli orientamenti specifici individuati nell'Allegato, vi fosse quello consistente nell' «affrontare le disparità regionali in materia di occupazione» e si precisasse che, a tale scopo, «sarebbe opportuno avvalersi pienamente del potenziale del fondo di coesione e dei fondi strutturali, nonché della Banca europea per gli investimenti».

Tali previsioni presentavano un carattere estremamente innovativo, in quanto si prevedeva che non solo il Fondo sociale europeo, ma più in generale tutti i Fondi a finalità strutturale avrebbero potuto contribuire al perseguimento degli obiettivi delle politiche occupazionali, istituendo in tale modo un legame tra le politiche occupazionali e la Politica di coesione economica e sociale.

Occorre prendere in considerazione altri due importanti documenti, i quali sono stati entrambi presentati al Consiglio europeo di Bruxelles del 22-23 marzo 2005.

Il primo è rappresentato dalla Comunicazione “*Lavorare insieme per la crescita e l’occupazione - Il rilancio della strategia di Lisbona*”<sup>288</sup>, la quale costituiva il documento programmatico della nuova Commissione Barroso insediatasi nel novembre 2004.

In questa sede, occorre osservare che tale Commissione aveva una concezione fortemente restrittiva della dimensione sociale dell’Europa, la quale veniva considerata come uno strumento di promozione dell’incremento meramente quantitativo dell’occupazione. In merito a tale incremento dell’occupazione, la Commissione aveva affermato nella citata Comunicazione che «un aumento dei livelli occupazionali costituisce lo strumento più efficace per generare crescita e promuovere economie favorevoli all’inserimento sociale»<sup>289</sup>.

Non a caso, il forte legame esistente tra l’occupazione e la crescita emergeva già dal titolo della Comunicazione stessa, mentre in relazione all’inclusione sociale si ribadiva la sua dimensione meramente occupazionale, intesa quindi come integrazione all’interno mercato del lavoro.

Si tornerà più avanti sul contenuto di tale Comunicazione al fine di prendere in esame i tratti fondamentali della Strategia di Lisbona rinnovata.

Il secondo documento è rappresentato dalla Comunicazione della Commissione sulla “*Agenda sociale*” del febbraio 2005<sup>290</sup>, la quale indicava alla sezione 2 «la piena occupazione» e «una società più solidale», e quindi maggiormente coesa, come «due aspetti prioritari», mettendo così in risalto la centralità acquisita dalla coesione sociale.

Avendo riguardo al Consiglio europeo di Bruxelles del marzo 2005, quest’ultimo aveva affrontato, tra gli altri, il tema della «revisione intermedia della strategia di Lisbona». A tale proposito, le “*Conclusioni*

---

<sup>288</sup> Commissione europea, *Lavorare insieme per la crescita e l’occupazione - Il rilancio della strategia di Lisbona*, COM(2005) 24 definitivo, Bruxelles, 02.02.2005.

<sup>289</sup> *Ivi*, sezione 3.4.1.

<sup>290</sup> Commissione europea, *Agenda sociale*, COM(2005) 33 definitivo, Bruxelles, 09.02.2005.

della Presidenza”<sup>291</sup> accoglievano con favore, al punto 8, la summenzionata Comunicazione “*Lavorare insieme per la crescita e l’occupazione - Il rilancio della strategia di Lisbona*”, come dimostrato dal fatto che il Consiglio europeo aveva esortato, sempre al punto 8, «la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri a rilanciare fin d’ora la strategia sulla base degli elementi imperniati sulla *crescita e l’occupazione*». Inoltre, sulla scia di quanto già previsto dalla Comunicazione “*Lavorare insieme per la crescita e l’occupazione - Il rilancio della strategia di Lisbona*”, il Consiglio europeo ribadiva la prevalenza degli aspetti economico e occupazionale dell’azione comunitaria, con la conseguenza di confermare l’esistenza di una dimensione meramente occupazionale dell’inclusione sociale nonostante il riferimento contenuto al punto 36 delle Conclusioni all’ «approccio pluridimensionale» con cui doveva essere perseguita la politica d’inclusione sociale. Tale impostazione trovava conferma nella Comunicazione “*Lavorare insieme, lavorare meglio - Un nuovo quadro per il coordinamento aperto delle politiche di protezione sociale e di integrazione nell’Unione europea*”<sup>292</sup>, laddove alla sezione 4 si affermava che:

La protezione sociale e l’integrazione sociale continueranno ad essere oggetto di relazioni distinte nel quadro dell’MCA e le questioni relative alla protezione sociale importanti per i nuovi orientamenti integrati saranno oggetto anche dei programmi nazionali di riforma. Parallelamente, in linea con la visione del Consiglio europeo secondo cui la crescita e l’occupazione devono favorire la coesione sociale, le politiche nel quadro dell’agenda di Lisbona riveduta contribuiranno alla coesione

---

<sup>291</sup> Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Bruxelles, 22-23 marzo 2005, in <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%207619%202005%20REV%201>

<sup>292</sup> Commissione europea, *Lavorare insieme, lavorare meglio - Un nuovo quadro per il coordinamento aperto delle politiche di protezione sociale e di integrazione nell’Unione europea*, COM(2005) 706 definitivo, Bruxelles, 22.12.2005.

sociale e all'integrazione. L'MCA dovrebbe quindi funzionare in parallelo e in stretta collaborazione con la strategia di Lisbona riveduta, alimentando gli obiettivi di crescita e di occupazione, mentre i programmi di Lisbona dovrebbero contribuire a far avanzare gli obiettivi di coesione sociale.

Dalla lettura critica operata in materia dallo studioso Ales emerge che:

Fatto salvo nella forma (esistenza), il MAC protezione sociale e inclusione sociale pare essere compromesso nella sostanza (ragion d'essere), dal momento che, qualora si ritenga opportuno e, cioè qualora lo decida il Consiglio, le tematiche sociali, anche diverse da quelle relative all'integrazione nel mercato del lavoro, potranno essere assorbite dagli Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione<sup>293</sup>.

A conferma del depotenziamento del MAC protezione sociale e inclusione sociale, quest'ultimo avrebbe dovuto sostenere gli «obiettivi di crescita e di occupazione», i quali erano chiamati a promuovere la coesione sociale. Di conseguenza, il MAC protezione sociale e inclusione sociale avrebbe dovuto contribuire al perseguimento degli «obiettivi di crescita e di occupazione», al fine di promuovere solo indirettamente la coesione sociale. Tornando al tema del rilancio della Strategia di Lisbona, le “*Conclusioni della Presidenza*” del Consiglio di Bruxelles del marzo 2005 sottolineavano al punto 5 che era indispensabile «procedere a un riorientamento delle priorità verso la crescita e l'occupazione» al fine di perseguire, tra gli altri, l'obiettivo consistente nel «rafforzare la *coesione sociale*». A tale riguardo, si precisava al punto 6 che «per raggiungere tali obiettivi, l'Unione deve

---

<sup>293</sup> E. ALES, *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” .INT, n. 51, 2007, p. 34.



mobilitare maggiormente *tutti i mezzi nazionali e comunitari appropriati, compresa la politica di coesione*». Si riprendeva, quindi, un concetto già emerso nel considerando n. 20 della summenzionata Decisione n. 2003/578 relativa agli orientamenti in materia di occupazione per il 2003, e che sarebbe stato ribadito anche nell'Allegato alla Decisione n. 2005/600<sup>294</sup> riguardante gli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione<sup>295</sup> per il periodo 2005-2008, affermando che «gli Stati membri punteranno alle risorse dei *fondi strutturali*, nello specifico del Fondo sociale europeo, indirizzandole alla realizzazione della strategia europea per l'occupazione». È interessante notare come la Decisione n. 2005/600, similmente a quanto previsto dalla Decisione n. 2003/578, indicasse tra gli «orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione» il «rafforzamento della coesione sociale e territoriale», unitamente alla «piena occupazione» e al «miglioramento della qualità e della produttività sul posto di lavoro». Nello specifico, il «rafforzamento della coesione sociale e territoriale», il quale costituiva anche l'oggetto dell'orientamento integrato per l'occupazione n. 17, avrebbe dovuto essere perseguito al fine di «potenziare l'inserimento sociale, prevenire l'esclusione dal mercato del lavoro, favorire l'occupazione dei più svantaggiati e ridurre le disparità regionali in termini di occupazione, disoccupazione e produttività della manodopera, specie nelle regioni in ritardo di sviluppo».

---

<sup>294</sup> Decisione n. 2005/600 del Consiglio, del 12 luglio 2005, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, in GU n. L 205 del 06.08.2005.

<sup>295</sup> Gli Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione, i quali hanno sostituito gli orientamenti in materia di occupazione, sono stati introdotti nelle «*Conclusioni della Presidenza*» del Consiglio di Bruxelles del marzo 2005, laddove al punto 39 b) si prevedeva che: «il Consiglio adotterà un insieme di «orientamenti integrati» composto di due elementi: gli indirizzi di massima per le politiche economiche e gli orientamenti in materia di occupazione».

A tale riguardo, la Decisione n. 2005/600 aveva affermato al considerando n. 3 che: «La presentazione di un insieme integrato di orientamenti per l'occupazione e di indirizzi di massima per le politiche economiche contribuisce a ricentrare la strategia di Lisbona sulla crescita e l'occupazione».

Alla luce di quanto finora esposto, è possibile giungere alla conclusione che si è assistito al passaggio «dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale»<sup>296</sup>.

Il concetto di coesione sociale, il quale assieme a quello di coesione economica era posto alla base della Politica di coesione, ha, infatti, assorbito quello di inclusione sociale, il quale era stato l'elemento centrale della politica sociale prima che quest'ultima fosse depotenziata.

Il depotenziamento della politica sociale era legato al fatto che l'inclusione sociale fosse intesa, in misura crescente, nella sua dimensione meramente occupazionale, nonché come strumento di promozione dell'incremento puramente quantitativo dell'occupazione.

L'integrazione della nozione di inclusione sociale nel concetto di coesione sociale ha consentito di recuperare ed enfatizzare anche l'aspetto qualitativo della crescita dei livelli occupazionali, tanto più che l'obiettivo consistente nel miglioramento della qualità del lavoro avrebbe potuto beneficiare anche del sostegno finanziario dei Fondi strutturali, che rappresentavano il principale strumento operativo della Politica di coesione.

Come osservato dallo studioso Ales, «la prepotente entrata in scena della politica di coesione economica e sociale quale strumento di realizzazione della Nuova Strategia di Lisbona» potrebbe preconizzare «ulteriori sviluppi di un modello sociale europeo coesivo e inclusivo»<sup>297</sup>.

---

<sup>296</sup> Cfr. E. ALES, *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT, n. 51, 2007.

<sup>297</sup> *Ivi*, p. 37. A tale riguardo, l'autore notava che avrebbe potuto assumere una rinnovata rilevanza la disposizione contenuta all'art. 159, terzo capoverso, del Trattato CE, la quale prevedeva che «le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche della Comunità, possono essere adottate dal Consiglio» a maggioranza qualificata. Occorre ricordare che tale disposizione era stata già prevista dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam rispettivamente agli artt. 130B, terzo capoverso, e 159. Rispetto ai due Trattati appena menzionati l'unica importante novità introdotta dal Trattato di Nizza consisteva nella facoltà per il Consiglio di deliberare «le azioni specifiche» a maggioranza qualificata, anziché all'unanimità.

Da ultimo, la Strategia Europa 2020 ha confermato il ruolo indispensabile della Politica di coesione economica, sociale e territoriale, in quanto ha messo in evidenza la centralità di tale politica ai fini del perseguimento delle «priorità di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva negli Stati membri e nelle regioni»<sup>298</sup>.

Nello specifico, si ribadiva il peso crescente assunto dalla coesione sociale, la quale avrebbe dovuto essere favorita nell'ambito del raggiungimento dell'obiettivo prioritario della crescita inclusiva.

A tale riguardo, la Commissione ha affermato che:

Le misure adottate nell'ambito di questa priorità consisteranno nel *modernizzare e potenziare* le nostre politiche in materia di *occupazione, istruzione e formazione* e i nostri *sistemi di protezione sociale* aumentando la partecipazione al mercato del lavoro e riducendo la disoccupazione strutturale. [...] In tale contesto sarà fondamentale applicare i principi della flessicurezza e consentire alle persone di acquisire nuove competenze per adeguarsi alle mutate condizioni e all'eventuale riorientamento professionale<sup>299</sup>.

### 3. La dimensione sociale della coesione nel corso delle programmazioni dei Fondi strutturali.

In questo paragrafo si prenderà in esame l'evoluzione della dotazione finanziaria dei Fondi strutturali nel corso dei cinque periodi di programmazione sopra analizzati, focalizzando l'attenzione sul trend registrato dall'ammontare delle risorse finanziarie messe a disposizione dei

---

<sup>298</sup> Commissione europea, *EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020, Bruxelles, 03.03.2010, sezione 3.2.

<sup>299</sup> *Ivi*, sezione 2.

Fondi strutturali per il perseguimento degli obiettivi aventi un carattere sociale nell'ambito della Politica di coesione. Per una visione d'insieme di tale evoluzione si rinvia alle sottostanti Tabella 2 e Figura 5.

Per quanto concerne la prima fase di programmazione dei Fondi strutturali (1989-1993), occorre brevemente ricordare che la Riforma dei Fondi strutturali del 1988 aveva comportato un considerevole incremento della quota di risorse finanziarie comunitarie destinate agli interventi strutturali, la quale era passata dal 12% al 29% del bilancio comunitario nel corso del decennio 1984-1993.

Il Regolamento n. 2052/88 aveva individuato all'art. 1 cinque obiettivi prioritari, di cui due avevano un carattere prettamente sociale. Si trattava degli obiettivi nn. 3 e 4, inerenti rispettivamente alla lotta contro «la disoccupazione di lunga durata» e alla promozione dell' «inserimento professionale dei giovani», i quali ai sensi dell'art. 3 par. 2 del succitato Regolamento n. 2052/88 sarebbero stati perseguiti mediante l'utilizzo del Fondo sociale europeo.

Nello specifico, la quota di risorse finanziarie prevista per il perseguimento degli obiettivi nn. 3 e 4 corrispondeva al 10,6% del totale delle risorse assegnate ai Fondi strutturali per il periodo 1989-1993.

Per ciò che attiene al secondo periodo di gestione dei Fondi strutturali (1994-1999), si rammenta che la dotazione finanziaria assegnata ai Fondi strutturali aveva registrato un ulteriore incremento, arrivando a coprire il 36% del bilancio comunitario.

Il Regolamento n. 2081/93 prevedeva all'art. 1 che i Fondi strutturali avrebbero dovuto contribuire al perseguimento di cinque obiettivi prioritari; in tale sede, si farà riferimento solamente agli obiettivi nn. 3 e 4, in quanto aventi una valenza sociale. Nello specifico, l'obiettivo n. 3, il quale aveva riunito gli obiettivi n. 3 e n. 4 della precedente fase di programmazione, consisteva nella lotta contro la disoccupazione di lunga durata, nella promozione dell'inserimento professionale dei giovani e della «integrazione delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro».

L'obiettivo n. 4, il quale era stato introdotto *ex-novo* dal citato Regolamento n. 2081/93, era «destinato a facilitare l'adeguamento dei lavoratori e delle lavoratrici ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione».

L'ammontare delle risorse finanziarie assegnate agli obiettivi nn. 3 e 4 era pari all'11% della dotazione finanziaria complessiva dei Fondi per il periodo 1994-1999. A tale riguardo, occorre notare che di questo 11% la quasi totalità era riconducibile all'obiettivo n. 3 (9,4%).

In merito al terzo ciclo programmatico (2000-2006), preme richiamare alla mente che si era assistito a un ulteriore incremento, rispetto al periodo 1994-1999, della quota di risorse finanziarie disponibili per i Fondi a finalità strutturale, la quale rappresentava oltre il 35% del bilancio dell'Unione.

Il Regolamento n. 1260/99 fissava all'art. 1 tre obiettivi prioritari da perseguire mediante i Fondi strutturali; ai fini del presente lavoro, merita di essere considerato l'obiettivo n. 3, il quale aveva assorbito gli obiettivi nn. 3 e 4 del periodo programmatico precedente e consisteva nel «favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione».

Per il periodo 2000-2006, all'obiettivo n. 3 era stato assegnato il 12,3% della disponibilità finanziaria totale dei Fondi strutturali.

Avendo riguardo al quarto periodo programmatico (2007-2013), occorre avere presente che la disponibilità finanziaria dei Fondi strutturali si manteneva piuttosto stabile rispetto al periodo precedente, rappresentando il 35,7% del bilancio dell'Unione.

Il Regolamento n. 1083/2006 aveva identificato all'art. 3 par. 2 tre obiettivi prioritari, alla cui realizzazione avrebbero dovuto contribuire i Fondi a finalità strutturale. In considerazione della natura sociale degli obiettivi prioritari, viene in rilievo l'obiettivo "Competitività regionale e occupazione", il quale «punta, al di fuori delle regioni in ritardo di sviluppo, a rafforzare la competitività e le attrattive delle regioni e l'occupazione anticipando i cambiamenti economici e sociali».

Durante il periodo 2007-2013, le risorse finanziarie disponibili per l'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" erano pari al 15,95% della dotazione finanziaria totale dei Fondi strutturali.

Per quanto riguarda il quinto periodo di programmazione attualmente in corso (2014-2020), occorre ricordare che si è registrata una flessione pari a sei punti percentuali delle risorse assegnate alla Politica di coesione.

Il Regolamento n. 1303/2013 ha individuato all'art. 9 undici obiettivi tematici; tra questi hanno rilevanza sociale gli obiettivi tematici nn. 8, 9 e 10. Nello specifico, l'obiettivo tematico n. 8 riguarda la promozione di «un'occupazione sostenibile e di qualità» e il sostegno della «mobilità dei lavoratori»; l'obiettivo tematico n. 9 punta a «promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione» e l'obiettivo tematico n. 10 consiste nell' «investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente».

Dalla lettura degli obiettivi tematici appena menzionati emerge la crescente importanza attribuita al tema della coesione sociale, la quale è ricompresa anche nell'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione negli Stati membri e nelle regioni". Quest'ultimo rappresenta uno dei due macro obiettivi fissati dall'art. 89 par. 2 del Regolamento n. 1303/2013, unitamente alla "Cooperazione territoriale europea".

Diversamente dalle precedenti programmazioni, per il periodo 2014-2020 non è possibile individuare la quota di risorse finanziarie assegnate ai Fondi SIE ai fini del perseguimento degli obiettivi sociali in senso stretto, in quanto il Regolamento n. 1303/2013 attualmente in vigore non disciplina la ripartizione delle risorse finanziarie dei Fondi tra gli undici obiettivi tematici, mentre si limita a fissare all'art. 92 la suddivisione di tali risorse tra i due macro obiettivi. A tale riguardo, l'art. 92 prevede al par. 1 che «le risorse destinate all'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione ammontano al 96,33% delle risorse globali», mentre al

par. 9 si stabilisce che «le risorse per l'obiettivo Cooperazione territoriale europea ammontano al 2,75% delle risorse globali disponibili per gli impegni di bilancio a titolo dei Fondi per il periodo 2014-2020». In merito all'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione", occorre notare che le risorse finanziarie assegnate a tale obiettivo sono ripartite, ai sensi dell'art. 92 par. 1, sulla base di un principio di concentrazione territoriale, in virtù del quale le risorse finanziarie sono indirizzate verso le aree più svantaggiate in termini di PIL, così come stabilito dall'art. 90.

Di conseguenza, in merito al periodo 2014-2020 non è possibile quantificare l'ammontare delle risorse finanziarie dei Fondi SEI da destinare al conseguimento degli obiettivi aventi un carattere sociale, poiché la ripartizione di tali risorse è basata su criteri territoriali, anziché tematici.

In conclusione, si può constatare che nell'arco temporale preso in esame, corrispondente al periodo 1989-2013, l'ammontare delle risorse finanziarie assegnate ai Fondi SIE per gli obiettivi sociali in senso stretto ha registrato un modesto ma costante aumento, come si può notare dalla linea di tendenza della Figura 5. L'incremento riscontrato, il quale ha superato il 5%, conferma che al progressivo rafforzamento della dimensione sociale della coesione mostrato dai Trattati istitutivi corrisponde un effettivo e concreto impegno dell'Unione europea nella promozione della coesione sociale attraverso l'assegnazione di crescenti risorse finanziarie ai Fondi strutturali per il perseguimento di obiettivi sociali *tout court*.

**Tabella 2: Il trend dell'ammontare dei Fondi strutturali per obiettivi sociali (%).**

Periodi di programmazione	Obiettivi sociali	Ammontare dei Fondi strutturali per obiettivi sociali (%)
1989-1993	a	10,6
1994-1999	b	11
2000-2006	c	12,3
2007-2013	d	15,95

Legenda

a = obiettivo n. 3 + obiettivo n. 4

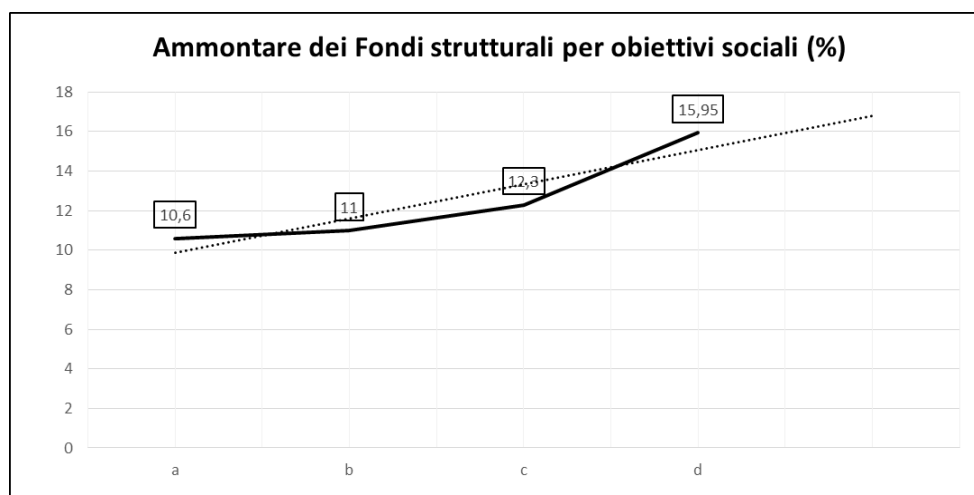
b = obiettivo n. 3 + obiettivo n. 4

c = obiettivo n. 3

d = obiettivo "Competitività regionale e occupazione"

Fonte: Elaborazione dati Commissione europea.

**Figura 5: Il trend dell'ammontare dei Fondi strutturali per obiettivi sociali (%).**



Fonte: Elaborazione dati Commissione europea.



## BIBLIOGRAFIA

### **Articoli e saggi**

E. ALES, *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale. Considerazioni critiche sugli sviluppi del modello sociale europeo nella stagione del metodo aperto di coordinamento*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” .INT, n. 51, 2007.

F. CARUSO, *Riflessioni sull’Historique della “politica regionale” comunitaria*, in A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell’Unione Europea*. Atti del convegno, Firenze, 12-13 maggio 1995, Giuffrè editore, Milano, 1996.

CENTRE FOR ECONOMIC POLICY RESEARCH, *La distribuzione dei poteri nell’Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 1995.

A. DASSI, *Fondi strutturali, interventi finanziari e di sostegno*, in U. DRAETTA (a cura di), *Elementi di diritto comunitario*, Giuffrè editore, Milano, 1995.

M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, *La politica regionale e di coesione economica e sociale*, in U. DRAETTA (a cura di), *Elementi di diritto comunitario*, Giuffrè editore, Milano, 1995.

V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell’Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2003.

S. HOLLAND, *Le regioni e lo sviluppo economico europeo*, Laterza, Bari, 1977.

R. LEONARDI, *The Impact and Added Value of Cohesion Policy*, in «Regional Studies», vol. 40, n. 2, April 2006.

L. MOLLA, *Riforma dei Fondi strutturali Cee e implicazioni per la valutazione della spesa regionale*, in M. FLORIO, L. ROBOTTI (a cura di), *Valutazione della spesa regionale e riforma dei Fondi strutturali Cee*, Il Mulino, Bologna, 1993.

L. MONTI, *I fondi strutturali per la coesione europea*, Edizioni SEAM, Roma, 1996.

L. MONTI, *Politiche di sviluppo e fondi strutturali*, Edizioni SEAM, Roma, 2000.

L. MONTI, *Il mito d'Europa*, Edizioni SEAM, Roma, 2000.

L. MONTI, *L'Europa delle Regioni*, Luiss University Press, Roma, 2005.

A. PREDIERI, *Europeità dei fondi strutturali: compendio e metafora*, in A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione Europea*. Atti del convegno, Firenze, 12-13 maggio 1995, Giuffrè editore, Milano, 1996.

M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2012.

R. SPECIALE, *La coesione economica e sociale di mercato quale obiettivo fondamentale del Trattato di Maastricht: problemi di attuazione*, in A.

PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione Europea*. Atti del convegno, Firenze, 12-13 maggio 1995, Giuffrè editore, Milano, 1996.

G. TESAURO, *La politica di coesione ed il rapporto con le altre politiche comunitarie: filosofia neoliberista o interventista nella Costituzione economica comunitaria*, in A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione Europea*. Atti del convegno, Firenze, 12-13 maggio 1995, Giuffrè editore, Milano, 1996.

U. TRIULZI, *Dal mercato comune alla moneta unica*, Edizioni SEAM, Roma, 1999.

U. TRIULZI, *Le politiche economiche dell'Unione Europea*, Mondadori Università, Roma, 2010.

S. VACCARO, *Difficoltà di attuazione degli interventi strutturali cofinanziati dai Fondi strutturali*, in A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione Europea*. Atti del convegno, Firenze, 12-13 maggio 1995, Giuffrè editore, Milano, 1996.

### **Testi normativi**

Decisione n. 63/266 del Consiglio, del 2 aprile 1963, relativa alla determinazione dei principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale, in GU n. 63 del 20.04.1963.

Decisione n. 71/66 del Consiglio, del 1° febbraio 1971, relativa alla riforma del Fondo sociale europeo, in GU n. L 028 del 04.02.1971.

Regolamento CEE n. 858/72 del Consiglio, del 24 aprile 1972, relativo a talune modalità amministrative e finanziarie di funzionamento del Fondo sociale europeo, in GU n. L 101 del 28.04.1972.

Risoluzione del Consiglio, del 21 gennaio 1974, relativa ad un programma di azione sociale, in GU n. C 13 del 12.02.1974.

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.

Regolamento CEE n. 214/79 del Consiglio, del 6 febbraio 1979, che modifica il Regolamento CEE n. 724/75 che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale, in GU n. L 35 del 09.02.1979.

Risoluzione del Consiglio, dell'11 luglio 1983, riguardante le politiche di formazione professionale nella Comunità europea negli anni '80, in GU n. C 193 del 20.07.1983.

Decisione n. 83/516 del Consiglio, del 17 ottobre 1983, relativa ai compiti del Fondo sociale europeo, in GU n. L 289 del 22.10.1983.

Regolamento CEE n. 1787/84 del Consiglio, del 19 giugno 1984, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale, in GU n. L 169 del 28.06.1984.

Regolamento CEE n. 2088/85, del 23 luglio 1985, relativo ai Programmi integrati mediterranei, in GU n. L 197 del 27.07.1985.

Risoluzione del Consiglio, del 22 dicembre 1986, relativa ad un programma di azione per l'aumento dell'occupazione, in GU n. C 340 del 31.12.1986.

Regolamento CEE n. 2052/88 del Consiglio, del 24 giugno 1988, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, in GU n. L 185 del 15.07.1988.

Regolamento CEE n. 4253/88 del Consiglio, del 19 dicembre 1988, recante disposizioni di applicazione del Regolamento CEE n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro, in GU n. L 374 del 31.12.1988.

Regolamento CEE n. 4254/88 del Consiglio, del 19 dicembre 1988, recante disposizioni di applicazione del Regolamento CEE n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo europeo di sviluppo regionale, in GU n. L 374 del 31.12.1988.

Regolamento CEE n. 4255/88 del Consiglio, del 19 dicembre 1988, recante disposizioni d'applicazione del Regolamento CEE n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo sociale europeo, in GU n. L 374 del 31.12.1988.

Regolamento CEE n. 4256/88 del Consiglio, del 19 dicembre 1988, recante disposizioni d'applicazione del Regolamento CEE n. 2052/88 per quanto riguarda il FEAOG, sezione orientamento, in GU n. L 374 del 31.12.1988.

Commissione europea, *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, 1990.

Regolamento CEE n. 2080/93 del Consiglio, del 20 luglio 1993, recante disposizioni di applicazione del Regolamento CEE n. 2052/88 per quanto riguarda lo strumento finanziario di orientamento della pesca, in GU n. L 193 del 31.07.1993.

Regolamento CEE n. 2081/93 del Consiglio, del 20 luglio 1993, che modifica il Regolamento CEE n. 2052/88 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, in GU n. L 193 del 31.07.1993.

Regolamento CEE n. 2082/93 del Consiglio, del 20 luglio 1993, che modifica il Regolamento CEE n. 4253/88 recante disposizioni di applicazione del Regolamento CEE n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro, in GU n. L 193 del 31.07.1993.

Regolamento CEE n. 2083/93 del Consiglio, del 20 luglio 1993, che modifica il Regolamento CEE n. 4254/88 recante disposizioni di applicazione del Regolamento CEE n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo europeo di sviluppo regionale, in GU n. L 193 del 31.07.1993.

Regolamento CEE n. 2084/93 del Consiglio, del 20 luglio 1993, che modifica il Regolamento CEE n. 4255/88 recante disposizioni d'applicazione del Regolamento CEE n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo sociale europeo, in GU n. L 193 del 31.07.1993.

Regolamento CEE n. 2085/93 del Consiglio, del 20 luglio 1993, che modifica il Regolamento CEE n. 4256/88 recante disposizioni

d'applicazione del Regolamento CEE n. 2052/88 per quanto riguarda il FEAOG, sezione orientamento, in GU n. L 193 del 31.07.1993.

Decisione n. 95/1 del Consiglio, del 1° gennaio 1995, recante adattamento degli Atti relativi all'adesione di nuovi Stati membri all'Unione europea, in GU n. L 001 del 01.01.1995.

Commissione europea, *Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia*, COM(97) 2000 definitivo, Bruxelles, 15.07.1997.

Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Lussemburgo, 20-21 novembre 1997, in

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/ec/00300.I7.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00300.I7.htm)

Regolamento CE n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti, in GU n. L 160 del 26.06.1999.

Regolamento CE n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, in GU n. L 161 del 26.06.1999.

Regolamento CE n. 1263/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, relativo allo strumento finanziario di orientamento della pesca, in GU n. L 161 del 26.06.1999.

Regolamento CE n. 1783/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 1999, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale, in GU n. L 213 del 13.08.1999.

Regolamento CE n. 1784/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 1999, relativo al Fondo sociale europeo, in GU n. L 213 del 13.08.1999.

Commissione europea, *Costruire un'Europa solidale*, COM(2000) 79 definitivo, Bruxelles, 01.03.2000.

Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Lisbona, 23-24 marzo 2000, in  
[http://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno\\_europa/allegati/lisbona2000.pdf](http://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno_europa/allegati/lisbona2000.pdf)

Commissione europea, *Agenda per la politica sociale*, COM(2000) 379 definitivo, Bruxelles, 28.06.2000.

Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Nizza, 7-9 dicembre 2000, in  
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/ec/00400-r1.%20ann.i0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00400-r1.%20ann.i0.htm)

Decisione n. 2001/63 del Consiglio, del 19 gennaio 2001, relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2001, in GU n. L 22 del 24.01.2001.

Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Bruxelles, 20-21 marzo 2003, in  
[http://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno\\_europa/allegati/bruxelles2003.pdf](http://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno_europa/allegati/bruxelles2003.pdf)



Commissione europea, *Potenziare la dimensione sociale della strategia di Lisbona: razionalizzare il coordinamento aperto nel settore della protezione sociale*, COM(2003) 261 definitivo, Bruxelles, 27.05.2003.

Decisione del Consiglio n. 2003/578, del 22 luglio 2003, relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, in GU n. L 197 del 05.08.2003.

Commissione europea, *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione - Il rilancio della strategia di Lisbona*, COM(2005) 24 definitivo, Bruxelles, 02.02.2005.

Commissione europea, *Agenda sociale*, COM(2005) 33 definitivo, Bruxelles, 09.02.2005.

Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Bruxelles, 22-23 marzo 2005, in <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%207619%202005%20REV%201>

Decisione n. 2005/600 del Consiglio, del 12 luglio 2005, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, in GU n. L 205 del 06.08.2005.

Commissione europea, *Lavorare insieme, lavorare meglio - Un nuovo quadro per il coordinamento aperto delle politiche di protezione sociale e di integrazione nell'Unione europea*, COM(2005) 706 definitivo, Bruxelles, 22.12.2005.

Regolamento CE n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante

abrogazione del Regolamento CE n. 1783/1999, in GU n. L 210 del 31.07.2006.

Regolamento CE n. 1081/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo sociale europeo e recante abrogazione del Regolamento CE n. 1784/1999, in GU n. L 210 del 31.07.2006.

Regolamento CE n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), in GU n. L 210 del 31.07.2006.

Regolamento CE n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il Regolamento CE n. 1260/1999, in GU n. L 210 del 31.07.2006.

Regolamento CE n. 1828/2006 della Commissione, dell'8 dicembre 2006, che stabilisce modalità di applicazione del Regolamento CE n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e del Regolamento CE n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale, in GU n. L 371 del 27.12.2006.

Commissione europea, *EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020, Bruxelles, 03.03.2010.

Regolamento UE n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul

Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il Regolamento CE n. 1083/2006 del Consiglio, in GU n. L 347 del 20.12.2013.

Regolamento UE n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il Regolamento CE n. 1080/2006, in GU n. L 347 del 20.12.2013.

Regolamento UE n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il Regolamento CE n. 1081/2006 del Consiglio, in GU n. L 347 del 20.12.2013.

Regolamento UE n. 1310/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che stabilisce alcune disposizioni transitorie sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), modifica il Regolamento UE n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne le risorse e la loro distribuzione in relazione all'anno 2014 e modifica il Regolamento CE n. 73/2009 del Consiglio e i Regolamenti UE n. 1307/2013, UE n. 1306/2013 e UE n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne la loro applicazione nell'anno 2014, in GU n. L 347 del 20.12.2013.

Regolamento UE n. 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo di coesione e che abroga il

Regolamento CE n. 1084/2006 del Consiglio, in GU n. L 347 del 20.12.2013.

\*\*\*\*\*

Trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE), 25.03.1957.

Atto unico europeo, 28.02.1986, in GU n. L 169 del 29.06.1987.

Trattato di Maastricht, 07.02.1992, in GU n. C 191 del 29.07.1992.

Trattato di Amsterdam, 02.10.1997, in GU n. C 340 del 10.11.1997.

Trattato di Nizza, 26.02.2001, in GU n. C 80 del 10.03.2001.

Trattato di Lisbona, 13.12.2007, in GU n. C 306 del 17.12.2007.

### **Studi e rapporti**

Commissione europea, *Libro Bianco: Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, 1994.

Commissione europea, *Prima relazione sulla coesione*, in [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/repcn.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/repcn.htm), 1996.

Commissione europea, *Unità dell'Europa, solidarietà dei popoli, diversità dei territori - Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, 2001.

F. GASKELL, *EU Regional Policy in an Enlarged Europe*. Speech to Third European Mountains Convention, Inverness, 16-18 May 2002.

Comitato delle Regioni, *La coesione territoriale in Europa*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, 2003.

Commissione europea, *Un nuovo partenariato per la coesione - Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, 2004.

Commissione europea, *Regioni in crescita, Europa in crescita - Quarta relazione sulla coesione economica e sociale*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, 2007.

European Commission, *Cohesion Policy 2007-2013. Commentaries and official texts*, Office for Official Publications of the European Communities, Bruxelles, 2007.

Commissione europea, *Investire nel futuro dell'Europa - Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, 2010.

European Commission, *The Programming Period 2014-2020. MONITORING AND EVALUATION OF EUROPEAN COHESION POLICY. Guidance document on ex-ante evaluation*, 2013; tr. it., *Documento di orientamento sulla valutazione ex-ante*, in [http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/snv/Documento\\_CE\\_guida\\_valutazione\\_ex\\_ante\\_gennaio\\_2013.pdf](http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/snv/Documento_CE_guida_valutazione_ex_ante_gennaio_2013.pdf), 2013.

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

## SITOGRAFIA

Comitato delle Regioni

<http://cor.europa.eu/it/Pages/home.aspx>

Commissione europea

[http://ec.europa.eu/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/index_it.htm)

Commissario europeo per la Politica regionale

[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/hahn/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/hahn/index_en.cfm)

Consiglio dell'Unione europea

<http://www.consilium.europa.eu/homepage?lang=it>

Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica - Ministero italiano  
dello Sviluppo Economico

<http://www.dps.gov.it/it/index.html>

<http://www.dps.mef.gov.it/>

Eur-Lex: Legislazione dell'Unione europea

<http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=it>

EUROPA, Server dell'Unione europea

[http://europa.eu/index\\_it.htm](http://europa.eu/index_it.htm)

[http://europa.eu/pol/reg/index\\_it.htm](http://europa.eu/pol/reg/index_it.htm)

EUROPA-Rapid-Press Releases

<http://europa.eu/rapid/search.htm>

Eurostat

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>

Eurostat - Regional Statistics

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region\\_cities/regional\\_statistics/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/regional_statistics/data/main_tables)

Parlamento europeo

<http://www.europarl.europa.eu/portal/it>

Politica regionale - Inforegio

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_it.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_it.cfm)