



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA ISTITUZIONI TERRITORIO

Via Voltapaletto, 11 - 44100 Ferrara

Quaderno n. 8/2009

April 2009

**Le ulteriori dimensioni della politica comunitaria
per la coesione economica, sociale e territoriale**

Aurelio Bruzzo

Enrico Sisti

Quaderni deit

Editor: Giovanni Ponti (giovanni.ponti@unife.it)
Managing Editor: Patrizia Fordiani (patrizia.fordiani@unife.it)
Editorial Board: Giovanni Masino
Simonetta Renga

<http://www.unife.it/dipartimento/economia/pubblicazioni/collana-quaderni-dipartimento/>

**LE ULTERIORI DIMENSIONI DELLA POLITICA COMUNITARIA
PER LA COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE ^(*)**

Aurelio Bruzzo^(a) e Enrico Sisti

**The further dimensions of European Community Policy
for economic, social and territorial cohesion**

Abstract

The economic measurement of E.C. Cohesion Policy – like the others handling charge Policy – it's usually define on the amount of financial resources assigned relative to the total budget allocation.

In fact, the Cohesion Policy also present a social and territorial dimension; therefore it's necessary look on these different features when we would calculate the real impact that Policy make compared to the others European Community Policy, among which agricultural policy particularly.

Thereby, the aim of this paper is prove the importance achieved by demographic and territorial dimensions of Cohesion Policy, it has been gradually increased up to overcome the Policy size measured with economic and financial index.

For this purpose, using official data, proceeding to make an accurate reconstruction of the trend registered by the different dimensions of this Policy from it beginning, happened in 1975, to 2007-2013 planning term, actually in action.

Keywords: UE Cohesion Policy; demographic and territorial size measurement

JEL: R58; C13

^(*) Il presente lavoro costituisce una rielaborazione della tesi di laurea in Economia delle Amministrazioni pubbliche delle Istituzioni internazionali di E. Sisti.

Sebbene sia frutto di una stretta collaborazione fra i due autori, si segnala che l'Introduzione e il cap. I sono opera di A. Bruzzo, mentre E. Sisti ha curato i rimanenti capitoli e il paragrafo conclusivo, nonché ha effettuato tutte le elaborazioni, i cui risultati sono riportati in un'appendice statistica che per motivi di spazio è stata omessa; pertanto, gli eventuali lettori interessati a consultarla la devono richiedere alla Redazione.

^(a) Dipartimento di Economia Istituzioni Territorio – Università di Ferrara (bruzzo@economia.unife.it)

Introduzione: presupposti e obiettivo del lavoro

Nel 2008 si è concluso il primo ventennio di attività della politica di coesione dell'Unione europea.

Infatti, nel giugno del 1988 il Consiglio ha approvato un regolamento che poneva i fondi comunitari allora esistenti in un'ottica di "coesione economica e sociale", una denominazione che era stata introdotta nel 1986 con l'Atto unico europeo. Da quel momento, la politica di coesione è diventata una delle più importanti e, nel contempo, dibattute politiche dell'UE.

Con la riforma del 1988 si è provveduto ad un cambiamento radicale rispetto al precedente regime, in modo che un sistema ritenuto poco convincente lasciasse il passo ad un'impostazione più efficace ed efficiente. Da allora, la politica di coesione ha strutturato il quadro degli interventi comunitari sfruttando un approccio strategico a livello europeo, nazionale e regionale. Nel corso degli anni successivi, poi, è stata ripetutamente adeguata, senza però perdere di vista il suo obiettivo precipuo: tendere ad uno sviluppo equilibrato e sostenibile delle regioni d'Europa. Inoltre, tale politica ha dato e continua a dare ai governi nazionali e agli enti regionali e locali la possibilità di impegnarsi in reti e strategie di ampio respiro che trascendono le singole politiche e i confini nazionali.

Come noto, in materia di sviluppo regionale non esistono rimedi facili ed istantanei, soprattutto nei paesi – come l'Italia – in cui gli squilibri regionali assumono la configurazione di un netto dualismo. Tuttavia, l'effetto combinato di principi quali il partenariato, la trasparenza, la sussidiarietà e la partecipazione della società civile rappresenta un punto di forza essenziale delle politiche di sviluppo. In particolare, rafforzando la cooperazione fra il settore pubblico e quello privato, queste politiche offrono la possibilità di coniugare efficienza, decentramento e partecipazione attiva. In questo senso, la politica di coesione si rivela ancora oggi, come nel 1988, non solo di grande attualità, ma anche di straordinario rilievo.

Ed è proprio questo il fondamentale presupposto da cui prende spunto il presente lavoro, vale a dire il divario che, di fatto, esiste fra il rilievo da riconoscere al ruolo assunto dalla politica di coesione all'interno del complessivo contesto comunitario e l'effettiva rilevanza attribuita a tale politica rispetto alle altre svolte dalle Istituzioni comunitarie. Solitamente la rilevanza economica di una politica comunitaria viene valutata e determinata in base all'ammontare di risorse finanziarie attribuito sul totale del bilancio della Comunità ed in effetti per il periodo attualmente in corso (il 2007-2013) da questo punto di vista la politica di coesione avrebbe lievemente superato la politica agricola che in precedenza era sempre stata la politica che assorbiva la maggiore quantità di risorse.

In realtà, la politica di coesione detiene un'importanza ancora maggiore e tale affermazione si basa su due constatazioni:

- la prima è che tra il 2004 e il 2007 sono entrati a far parte dell'Unione europea una dozzina di paesi in condizioni socio-economiche decisamente meno favorevoli rispetto a quelle mediamente presenti all'interno degli Stati già membri;
- la seconda considerazione è che col Trattato di Lisbona ha acquisito anche una "veste" territoriale e, pertanto, ha espanso anche da questo punto di vista il suo ambito d'azione, coinvolgendo in modo ancora più stretto le varie aree geografiche (urbane, rurali, ecc.) del territorio europeo.

Pertanto, l'obiettivo che s'intende perseguire con questo contributo, consiste nel fornire ulteriori "immagini" della politica comunitaria di coesione, quali:

- a) quella demografica, anche in relazione alla centralità da sempre attribuita a questa variabile da parte delle stesse autorità comunitarie;
- b) quella territoriale, anche alla luce della maggiore estensione ora raggiunta dall'Unione europea.

Tale obiettivo verrà perseguito nel lavoro che si sta presentando, soprattutto attraverso un semplice confronto fra la dimensione finanziaria tradizionalmente considerata quale parametro di valutazione della politica di coesione e le altre sue dimensioni, quella demografica e quella territoriale, mediante le quali si ritiene che vada stabilito il rilievo effettivamente raggiunto anche in termini socio-economici.

CAP. 1: L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE DAL 1988 AL 2007

1.1 Il periodo 1989-93: dai progetti ai programmi

1.1.1 Premessa

Sebbene le politiche comunitarie volte a ridurre le disparità regionali affondino le proprie radici nel Trattato di Roma, per l'istituzione di un apposito strumento, quale il Fondo europeo di sviluppo regionale, si è dovuto attendere sino al 1975¹. In questi primi anni di attività, gli interventi sono rimasti confinati in un ambito prettamente nazionale e hanno finanziato progetti predefiniti da parte dei governi degli Stati membri, con una scarsa incidenza sul piano sia comunitario sia subnazionale.

Altri fondi comunitari destinati ad esercitare un impatto a livello territoriale, quali il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, applicavano un analogo sistema annuale per la selezione e il finanziamento dei progetti proposti.

Agli inizi degli anni '80, pertanto, la Comunità europea ha cominciato ad interrogarsi sull'efficienza degli strumenti comunitari e diversi programmi pilota sono stati posti in essere per testarne le possibili articolazioni.

Nel 1986, alcuni rilevanti eventi, in particolare l'Atto unico europeo, l'adesione di Grecia, Spagna e Portogallo e l'adozione del programma per la realizzazione del Mercato unico, hanno stimolato un forte interesse a favore di una politica di coesione più "europea".

Nel marzo 1988, pertanto, il Consiglio europeo di Bruxelles ha deciso di assegnare ai fondi strutturali una dotazione di oltre 64 miliardi di ECU (ai prezzi del 1988)², raddoppiando così le risorse annue disponibili per il periodo 1989-93.

Nel giugno dello stesso anno, poi, il Consiglio ha adottato il primo regolamento con cui i Fondi strutturali sono stati inseriti nell'ottica della politica di coesione. Questa riforma che può essere considerata di una straordinaria rilevanza, ha introdotto principi fondamentali, validi ancora adesso, che sono i seguenti: la concentrazione degli interventi sulle regioni più povere e arretrate, la programmazione pluriennale, l'orientamento strategico degli investimenti e il diretto coinvolgimento degli interlocutori regionali e locali.

1.1.2 Il cammino verso le riforme

Le adesioni della Grecia nel 1981 e della Spagna e del Portogallo nel 1986 hanno fortemente accentuato le disparità regionali dell'allora Comunità europea formata da 12 Stati. Prima di tali adesioni, un cittadino

¹ Da Unione europea (2008). Per una più estesa ricostruzione dell'evoluzione della politica comunitaria di coesione si rinvia a Bruzzo, Domorenok (2009).

² Si coglie l'occasione per precisare che i dati relativi sia alla consistenza finanziaria sia a quella demografica, riportati in questo capitolo, sono stati desunti dalla fonte ufficiale citata nella precedente nota. Pertanto, è possibile che alcuni di essi differiscano, in misura più o meno accentuata, da quelli riportati nei capitoli successivi, e ciò per vari motivi, tra cui il fatto che questi ultimi valori sono stati ottenuti mediante una rilevazione effettuata da diverse e più specifiche fonti di documentazione, anch'esse ufficiali.

Europeo su otto disponeva di un reddito annuo inferiore del 30% rispetto alla media comunitaria, un rapporto che è passato ad uno su cinque all'indomani dell'allargamento del 1986.

In seguito alla crisi di bilancio, e al fine di completare il mercato unico e promuovere una maggiore coesione economica e sociale, la Commissione ha presentato al Consiglio e al Parlamento un pacchetto di proposte per riformare il sistema finanziario comunitario. Nella sua comunicazione del febbraio 1987, intitolata "Portare l'Atto unico al successo: una nuova frontiera per l'Europa" (il cosiddetto "Pacchetto Delors I"), la Commissione ha sostenuto l'introduzione di norme volte a migliorare la disciplina e la procedura di bilancio. La proposta faceva riferimento ad un nuovo accordo interistituzionale in virtù del quale il Parlamento, il Consiglio e la Commissione avrebbero concordato prospettive finanziarie pluriennali e priorità di bilancio. In base alle conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del febbraio 1988, alla fine di giugno dello stesso anno le tre istituzioni hanno approvato l'accordo interistituzionale che, per la prima volta, ha definito prospettive finanziarie quinquennali, vale a dire per il periodo 1988-92.

Nel 1985 la Commissione aveva già presentato al Consiglio un "Libro bianco"³ sul completamento del mercato unico entro il 1992. Successivamente, due relazioni coordinate, rispettivamente, dagli economisti italiani T. Padoa-Schioppa e P. Cecchini⁴ hanno alimentato il dibattito sulle modalità con cui portare avanti il processo di integrazione del mercato. Mentre lo studio Cecchini stima tra il 4,25% e il 6,5% del PIL comunitario il "costo della non-Europa", ossia le perdite economiche del mancato completamento del mercato comune, la relazione Padoa-Schioppa individua "seri rischi di un aggravarsi degli squilibri nel corso della liberalizzazione del mercato" e propone "adeguate misure di accompagnamento volte ad accelerare i processi di adattamento nelle regioni e nei paesi strutturalmente deboli". Il "pacchetto Delors I", approvato in via definitiva dal Consiglio europeo nel marzo 1988, ha aperto la via ad un ambizioso programma "1992", che prevede la riforma della Politica agricola comune, nonché il rafforzamento dell'azione comunitaria negli ambiti di intervento della politica di coesione e delle politiche a favore dell'ambiente, delle scienze, delle tecnologie e dei trasporti.

La più importante modifica apportata al bilancio comunitario ha privilegiato i tre Fondi strutturali, portando ad un cospicuo aumento delle risorse. L'ammontare dei pagamenti annui è passato dai circa 6,4 miliardi di ECU del 1988 ai 20,5 miliardi di ECU del 1993 (ai prezzi attuali), mentre la loro incidenza relativa è balzata da meno del 16% al 31% circa del bilancio comunitario.

A ciò si è accompagnata una radicale trasformazione delle modalità di gestione dei fondi. Infatti, conformemente alla procedura di bilancio annuale e alle quote nazionali decise in virtù dei rispettivi regolamenti, il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) ed il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) avevano predisposto, rispettivamente dal 1958, dal 1962 e dal 1975, un sistema per il finanziamento dei progetti selezionati e promossi dagli Stati membri. Per superare questo sistema basato sul principio del "giusto ritorno", la Commissione ha deciso

³ Cfr. Commissione europea (1985).

⁴ Cfr. Padoa-Schioppa T. (1987); Cecchini P. (1988).

di elaborare e sovvenzionare alcuni progetti regionali di tipo più autonomo e sperimentale, che in seguito avrebbero fornito utili spunti per il metodo di attuazione della politica di coesione.

Queste esperienze ad hoc, che riguardano anche il coordinamento delle spese del FESR, del FSE e del FEAOG-Orientamento, sono state avviate nel 1979 a Napoli e Belfast sotto forma di piccoli progetti pilota e, alcuni anni dopo, anche nel dipartimento della Lozère (della regione Languedoc-Roussillon nel sud della Francia). All'inizio degli anni '80, nell'ambito delle "Operazioni integrate di sviluppo", in altri territori della Comunità sono stati presentati progetti più ambiziosi, incentrati su un approccio coordinato in materia di pianificazione regionale.

Il 1986, poi, segna la nascita dei Programmi integrati mediterranei (PIM), programmi sperimentali di più ampia portata, finanziati a livello comunitario e destinati a Grecia, Italia e Francia. Questo processo è corroborato da un cambiamento paradigmatico delle politiche di sviluppo urbano e regionale, nonché da studi con cui sono stati propugnati approcci più integrati ed ascendenti, nell'ambito dei quali sono state privilegiate misure meno tangibili, invece di limitare gli interventi agli investimenti materiali, come ad esempio in attività produttive e nelle infrastrutture.

1.1.3 I principali contenuti della politica di coesione

Per quanto riguarda la politica di coesione e i relativi strumenti, la riforma del 1988 ha introdotto una serie di principi, che continuano a rappresentare un vero e proprio "manuale d'uso" per tale politica: la concentrazione degli interventi su un ristretto numero di obiettivi, con particolare riferimento alle regioni in ritardo di sviluppo; la programmazione pluriennale basata sull'analisi, sulla pianificazione strategica e sulla valutazione; l'addizionalità, al fine di garantire che gli Stati membri non sostituiscano le spese nazionali con i fondi comunitari; il partenariato nella progettazione e nell'attuazione dei programmi, che preveda la partecipazione dei soggetti nazionali, subnazionali e comunitari, comprese le parti sociali e le organizzazioni non governative, al fine di garantire la loro partecipazione diretta agli interventi e la trasparenza di questi ultimi.

Nel 1988 sono stati approvati cinque obiettivi prioritari:

- > **Obiettivo 1:** promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo;
- > **Obiettivo 2:** riconvertire le regioni gravemente colpite da declino industriale;
- > **Obiettivo 3:** lottare contro la disoccupazione di lunga durata;
- > **Obiettivo 4:** facilitare l'inserimento professionale dei giovani;
- > **Obiettivo 5:** a) accelerare l'adeguamento delle strutture agrarie, b) promuovere lo sviluppo delle zone rurali.

In questo periodo, i fondi erogati a titolo del FESR, del FSE e del FEAOG nell'ambito dell'Obiettivo 1 hanno interessato il 25% della popolazione comunitaria (86,2 milioni di abitanti circa), per un ammontare complessivo di 43,8 miliardi di ECU (64% della dotazione totale).

I principali beneficiari sono stati la Spagna, cui spettava una dotazione finanziaria di 10,2 miliardi di ECU e nelle cui regioni dell'Obiettivo 1 risiedeva il 57,7% della popolazione nazionale, seguita da Italia (8,5 miliardi di ECU; 36,4% della popolazione), Portogallo (8,45 miliardi di ECU; 100% della popolazione), Grecia (7,5 miliardi di ECU; 100% della popolazione) e Irlanda (4,46 miliardi di ECU; 100% della popolazione). Importi meno cospicui sono stati altresì assegnati alla Germania dal 1990 per lo sviluppo dei nuovi *Länder* rientranti nell'Obiettivo 1; alla Francia per la Corsica e i dipartimenti d'oltremare e al Regno Unito per l'Irlanda del Nord. Il 35,2% della spesa a carico dell'Obiettivo 1 finanziava progetti infrastrutturali, essenzialmente nel settore dei trasporti e dell'ambiente; il 33,6% promuoveva invece investimenti produttivi, quali aiuti diretti o indiretti alle imprese e il 29,6% è destinato alla valorizzazione delle risorse umane.

Il 16,6% della popolazione comunitaria, pari a circa 57,3 milioni di abitanti, viveva nelle regioni dell'Obiettivo 2 e fruiva di 6,1 miliardi di ECU (9% della dotazione complessiva) stanziati a titolo del FESR e del FSE. In tale ambito, i principali paesi beneficiari erano il Regno Unito (2 miliardi di ECU; 35,5% della popolazione), seguito da Spagna (1,5 miliardi di ECU; 22,2% della popolazione) e Francia (1,2 miliardi di ECU; 18,3% della popolazione). Ad eccezione di Grecia, Irlanda e Portogallo, tutti gli Stati membri hanno beneficiato, sebbene in misura minore, degli aiuti dell'Obiettivo 2. Il 55,1% degli investimenti totali sosteneva attività produttive, in particolare le piccole e medie imprese; il 23,9% promuoveva la riqualificazione fisica e la tutela ambientale, sovente nelle aree industriali dismesse, ed infine il 20,9% finanziava lo sviluppo e la valorizzazione delle risorse umane.

Non prevedendo alcuna concentrazione geografica, i programmi degli Obiettivi 3 e 4, che interessavano i beneficiari di politiche attive del lavoro, come l'inserimento professionale, sono stati concordati a livello nazionale. La dotazione finanziaria complessiva per i due obiettivi ammontava a circa 6,67 miliardi di ECU (10% del totale), interamente a carico del FSE. I principali paesi destinatari erano il Regno Unito (1,5 miliardi di ECU), seguito da Francia (1,44 miliardi di ECU) e Germania (1,05 miliardi di ECU). Tutti i restanti paesi, ad eccezione di Grecia, Irlanda e Portogallo per i quali gli stanziamenti del FSE sono stati integrati nell'ambito dell'Obiettivo 1, fruivano di importi di minore entità.

Una dotazione di 6,3 miliardi di ECU (9,2% del bilancio totale), infine, era destinata all'Obiettivo 5, di cui i principali beneficiari erano Francia (2,3 miliardi di ECU), Germania (1,4 miliardi di ECU) e Italia (0,96 miliardi di ECU). Nell'ambito dell'Obiettivo 5a gli interventi non prevedevano alcuna concentrazione geografica, mentre le azioni dell'Obiettivo 5b riguardavano in via prioritaria le aree rurali, con una popolazione complessiva di 17,6 milioni di persone, pari al 5% della popolazione comunitaria. Gli aiuti erogati ai sensi dell'Obiettivo 5a sostenevano gli investimenti produttivi, mentre l'Obiettivo 5b era destinato all'avvio di nuove attività economiche nei territori rurali (47,2%), a progetti infrastrutturali e alla valorizzazione delle risorse umane (20% ciascuno), nonché all'ambiente (12,1%).

Oltre ai programmi nazionali e regionali destinati alla realizzazione di detti obiettivi, la Commissione ha proposto 16 Iniziative comunitarie, per uno stanziamento complessivo di 5,3 miliardi di ECU (7,8% dell'intera dotazione), incentrate su specifiche problematiche regionali o settoriali. Dotata di un bilancio

di circa 1,1 miliardi di ECU, l'Iniziativa Interreg sosteneva la cooperazione transfrontaliera tra regioni limitrofe, mentre Euroform, Now e Horizon (764 milioni di ECU) prevedevano aiuti in materia di formazione professionale e di creazione di nuovi posti di lavoro. L'I.C. Leader (455 milioni di ECU) finanziava lo sviluppo rurale e locale, mentre altre iniziative promuovevano la riqualificazione delle aree industriali (Resider, Rechar, Retex, Renaval e Konver, per un bilancio complessivo di 1,1 miliardi di ECU), l'integrazione delle regioni ultraperiferiche (Regis; 181 milioni di ECU) o tematiche quali la tutela ambientale, l'energia, le tecnologie dell'informazione e la ricerca (Envireg, Regen, Prisma, Telematique e Stride, con una dotazione totale di 1,6 miliardi di ECU).

Nell'ambito delle misure di assistenza tecnica, infine, la Commissione ha inoltre avviato progetti pilota, reti e ricerche, nonché un'ampia gamma di strumenti a sostegno delle piccole e medie imprese, quali ad esempio i Centri di impresa e Innovazione.

1.1.4 Gestione e governance

La gestione dei Fondi strutturali nel periodo 1989-93 è stata disciplinata da un corpo di cinque regolamenti che hanno normato l'efficacia e il coordinamento degli interventi, l'attuazione e le disposizioni generali, nonché l'esecuzione di ciascuno strumento. Il regolamento recante disposizioni in materia di coordinamento è stato adottato nel giugno 1988, mentre le decisioni del Consiglio relative ai quattro testi restanti sono state approvate nel dicembre 1988.

Tutti questi provvedimenti sono entrati in vigore il 1° gennaio 1989.

Il regolamento sul coordinamento degli interventi⁵ stabiliva gli obiettivi e i principi menzionati in precedenza, le missioni dei fondi e le diverse forme di assistenza, nonché l'obbligo per gli Stati membri di presentare per ogni singolo obiettivo uno specifico "programma di sviluppo regionale" (Obiettivi 1, 2 e 5b) o un "programma nazionale" (Obiettivi 3 e 4). La fase successiva era rappresentata dall'adozione, ad opera della Commissione, dei Quadri comunitari di sostegno (QCS).

Il regolamento relativo al coordinamento degli interventi fissava i tassi di cofinanziamento, con un massimale pari al 75% dei costi per gli interventi dell'Obiettivo 1 e al 50% nell'ambito degli altri obiettivi.

Il regolamento recante disposizioni di applicazione⁶ definiva i campi e il contenuto dei piani e dei QCS, i progetti di ampia portata soggetti all'approvazione della Commissione, nonché il regime degli stanziamenti, i pagamenti ed il sistema di controllo finanziario. Una serie di disposizioni comuni disciplinava le misure di accompagnamento, quali la valutazione, la rendicontazione e la pubblicità.

I tre regolamenti recanti disposizioni di applicazione⁷ per il FESR, il FSE e il FEOG-Sezione orientamento dettagliavano il contenuto della programmazione, i criteri di ammissibilità e le misure di assistenza tecnica.

⁵ Regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio, del 24 giugno 1988.

⁶ Regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio, del 19 dicembre 1988.

⁷ Regolamenti (CEE) nn. 4254/88, 4255/88 e 4256/88 del Consiglio, del 19 dicembre 1988.

Il periodo 1989-93 segna un'importante svolta nella programmazione dei fondi strutturali, giacché dalla selezione annuale dei progetti, ad opera degli Stati membri con la successiva approvazione della Commissione europea, si è passati ad una programmazione pluriennale, più strategica, fondata su un ampio partenariato tra Regioni, Stati membri e Commissione europea. Definire i programmi (analisi), i Quadri comunitari di Sostegno (coordinamento degli interventi) e i Programmi operativi (attuazione) costituiva una nuova sfida per tutti i soggetti interessati. Per la prima volta era necessario predisporre, a qualsiasi livello decisionale, procedure per la gestione dei fondi, la sorveglianza e il controllo. Inoltre, ogni fase del processo richiedeva un'efficace comunicazione tra politiche e strumenti di diversa origine e tradizione. Non vi è dunque da stupirsi se la prima generazione di Programmi operativi è stata adottata soltanto nel 1990, posticipando così l'attuazione degli interventi.

Ma una nuova classe di soggetti comunitari, nazionali e regionali, nonché di *partner* pubblici e privati di diversa provenienza ha cominciato ad apprendere, a sviluppare capacità e ad esplorare nuove soluzioni e forme di collaborazione per promuovere lo sviluppo regionale e locale.

1.2 Il periodo 1994-99: accentuazione e consolidamento degli sforzi

1.2.1 Premessa

Come noto, il Trattato sull'Unione europea, unitamente alla versione modificata del Trattato che istituisce le Comunità europee (Trattato CE), è stato firmato a Maastricht nel febbraio 1992 ed è entrato in vigore il 1° novembre dell'anno successivo.

In materia di politica regionale e di coesione, il trattato ha stabilito la creazione di un nuovo strumento, il Fondo di coesione, e di una nuova istituzione, il Comitato delle Regioni, nonché l'introduzione del principio di sussidiarietà.

Pertanto, nel dicembre del 1992 il Consiglio europeo ha fissato le nuove prospettive finanziarie per il periodo 1994-99, destinando ai Fondi strutturali e al Fondo di coesione 168 miliardi di ECU (ai prezzi del 1994), una dotazione che ha consentito di raddoppiare le risorse annualmente disponibili, rappresentando un terzo dell'intero bilancio comunitario.

Nel luglio 1993, il Consiglio ha approvato i nuovi regolamenti che disciplinavano la politica di coesione, nell'ambito della quale ora sono stati introdotti lo Strumento finanziario di orientamento per la pesca (SFOP) e il Fondo di coesione. Il nuovo pacchetto normativo ha confermato i principi fondamentali della politica (concentrazione degli interventi, programmazione, addizionalità e partenariato), mantenendo pressoché inalterati i cinque obiettivi preesistenti. Alcuni aspetti sono stati consolidati, come ad esempio la partecipazione di altre istituzioni dell'UE (segnatamente il Parlamento europeo), nonché le norme sul partenariato, la valutazione e la pubblicità.

Con l'adesione di Austria, Svezia e Finlandia dall'inizio del 1995 è poi entrato in vigore un nuovo regolamento che ha definito un sesto Obiettivo a favore delle regioni a bassissima densità di popolazione di Svezia e Finlandia, prevedendo una dotazione finanziaria per i tre nuovi Stati membri.

1.2.2 Il cammino verso nuove riforme

Nel cosiddetto “Pacchetto Delors II”⁸, presentato poco dopo la firma del Trattato di Maastricht, la Commissione europea ha proposto un programma e un bilancio al fine di “procedere verso l’unione economica e monetaria che consentirebbe alla Comunità di trarre i pieni vantaggi da un grande spazio economico organizzato e da una moneta unica”. La proposta ha dettagliato il nuovo Fondo di coesione, ha previsto un incremento della dotazione destinata ai Fondi strutturali, nonché una semplificazione delle norme attuative. Raggiungendo un compromesso, il Consiglio europeo riunito ad Edimburgo nel dicembre 1992 ha fissato le risorse per il periodo 1994-99. I Fondi strutturali hanno ottenuto 153 miliardi di ECU circa, mentre al Fondo di coesione sono stati assegnati 15 miliardi di ECU, il 68% dei quali per le regioni e i paesi più poveri.

Nell’aprile del 1993, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento sui Fondi strutturali, approvata dal Consiglio nel luglio dello stesso anno, la quale prevedeva che, in linea con il principio del partenariato, l’iter per la negoziazione dei regolamenti fosse integrato dai pareri del Parlamento europeo, delle parti economiche e sociali, nonché delle associazioni in rappresentanza degli interessi regionali.

Il regolamento sul Fondo di coesione⁹, adottato nel maggio del 1994, prevede una dotazione di 15,15 miliardi di ECU. Al fondo erano ammissibili i paesi con un prodotto interno lordo inferiore al 90% della media comunitaria che avevano predisposto un programma di convergenza volto a soddisfare i criteri dell’Unione economica e monetaria, conformemente a quanto stabilito nel Trattato CE. Il Fondo di coesione, che poteva finanziare sino all’85% dei costi necessari alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali (di importo superiore a 10 milioni di ECU) nel settore dei trasporti e all’ambiente, è stato gestito conformemente alle decisioni adottate dalla Commissione in funzione dei singoli progetti. Nel periodo di programmazione 1994-99 i paesi ammissibili a fruire degli aiuti del fondo erano: Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna.

1.2.3 I principali contenuti della politica di coesione

La riforma del 1993 ha lasciato pressoché invariati gli obiettivi del periodo 1994-99, vale a dire:

- > **Obiettivo 1:** promuovere lo sviluppo e l’adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo;
- > **Obiettivo 2:** riconvertire le regioni o parte di regioni gravemente colpite da declino industriale;
- > **Obiettivo 3:** lottare contro la disoccupazione di lunga durata e facilitare l’inserimento professionale dei giovani e delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro, nonché promuovere le pari opportunità sul mercato del lavoro tra uomini e donne;
- > **Obiettivo 4:** agevolare l’adattamento dei lavoratori e delle lavoratrici ai mutamenti industriali e all’evoluzione dei sistemi di produzione;

⁸ Cfr. Commissione europea (1992).

⁹ Si precisa che gli importi citati sono comprensivi della dotazione decisa per l’esercizio 1993.

> **Obiettivo 5:** promuovere lo sviluppo rurale a) accelerando l'adeguamento delle strutture agrarie nell'ambito della riforma della politica agricola comune e promuovendo la modernizzazione e l'adeguamento strutturale del settore della pesca, b) agevolando lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle zone rurali;

> **Obiettivo 6:** sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni a bassissima densità di popolazione (a partire dal 1° gennaio 1995).

In questo periodo, i fondi erogati a titolo del FESR, del FSE e del FEAOG nell'ambito dell'Obiettivo 1 interessavano il 24,6% della popolazione comunitaria (97,7 milioni di abitanti circa), per un ammontare complessivo di 94 miliardi di ECU, con 14,45 miliardi di ECU per il Fondo di coesione (68% della dotazione totale disponibile¹⁰). Il 41% degli investimenti a carico dell'Obiettivo 1 finanziava misure di sostegno delle imprese; il 29,8% promuoveva progetti infrastrutturali, di cui la metà circa nel settore dei trasporti ed un quarto a favore dell'ambiente, e il 24,5% era destinato alla valorizzazione delle risorse umane.

Il 16,3% della popolazione comunitaria, pari a 60,6 milioni di abitanti, viveva nelle zone dell'Obiettivo 2 e fruiva di una dotazione finanziaria di 9,4 miliardi di ECU (10,6% della dotazione complessiva) a carico del FESR e dal FSE, di cui il 55,1% è destinato, in particolare, al sostegno delle piccole e medie imprese. Un ulteriore 23,9% promuoveva la riqualificazione fisica e la tutela ambientale, sovente in aree industriali dismesse, mentre lo sviluppo delle risorse umane poteva contare sul 20,9% della dotazione.

Gli Obiettivi 3 e 4 fruivano di uno stanziamento complessivo di circa 15,2 miliardi di ECU (9,1% dell'intero importo); tale finanziamento, a titolo del FSE, sosteneva azioni a favore del mercato del lavoro e dell'inclusione sociale.

La dotazione finanziaria prevista per l'Obiettivo 5, pari a 13 miliardi di ECU (7,8% del totale) promuoveva nuove attività economiche nel settore della pesca e nei territori rurali (47,2%), sosteneva progetti infrastrutturali e azioni per la valorizzazione delle risorse umane (20% ciascuna) e finanziava progetti ambientali (12,1%). Nelle zone rurali ammissibili a fruire del sostegno dell'Obiettivo 5b vivevano 32,7 milioni di persone, pari all'8,8% della popolazione complessiva dell'UE.

Nell'ambito dell'Obiettivo 6, la Svezia e la Finlandia potevano contare su poco meno di 700 milioni di ECU (lo 0,4% del totale).

Le 13 Iniziative comunitarie allora attivate fruivano complessivamente di 14 miliardi di ECU (8% dell'intera dotazione), destinati al cofinanziamento di progetti innovativi, transfrontalieri e transnazionali.

1.2.4 Gestione e governance

La gestione dei Fondi strutturali e di coesione nel periodo 1994-99 era disciplinata da un corpo di sette regolamenti del Consiglio che normavano l'efficacia e il coordinamento degli interventi, l'attuazione e le disposizioni generali, nonché l'esecuzione di ciascuno dei quattro strumenti strutturali. Per il Fondo di

¹⁰ Per permettere un confronto con i successivi periodi di programmazione, la quota d'incidenza relativa indicata di seguito include gli stanziamenti del Fondo di coesione.

coesione è stato predisposto un regolamento distinto. Il testo relativo al coordinamento degli interventi non ha apportato sostanziali modifiche al precedente sistema, introdotto nel 1989, articolato su tre documenti, in quanto basato sui Programmi di sviluppo nazionali, i Quadri comunitari di sostegno (QCS) e i Programmi operativi. Il nuovo testo approfondiva piuttosto le disposizioni relative ai piani nazionali, soprattutto per quanto riguarda le questioni ambientali. Ha poi introdotto la novità del Documento unico di programmazione (DOCUP), che conferiva agli Stati membri e alle Regioni la possibilità di presentare i rispettivi piani e Programmi operativi in uno stesso documento, cui faceva seguito un'unica decisione della Commissione.

Questo periodo di programmazione è stato contraddistinto da diversi ed importanti sviluppi. Nel novembre 1996 è stata pubblicata la prima Relazione sulla coesione economica e sociale che illustrava le disparità socio-economiche allora esistenti tra le regioni dell'Unione europea, stimando l'impatto delle politiche nazionali e comunitarie sul loro sviluppo.

Nel maggio del 1999 è stato approvato lo Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE), un documento non vincolante che ha definito un quadro di orientamento per il coordinamento delle politiche settoriali decise a livello locale, regionale, nazionale ed europeo che sono destinate ad esercitare un impatto sul territorio.

La firma del Trattato di Amsterdam, avvenuta nell'ottobre 1997, ha infine sancito il principio della Strategia europea per l'occupazione (SEO), rafforzando così il coordinamento delle politiche nazionali in materia di occupazione.

1.3 Il periodo 2000-2006: consentire l'allargamento

1.3.1 Premessa

Una maggiore semplificazione delle progettazioni e delle procedure di attuazione della politica di coesione, unitamente ai preparativi in vista dell'allargamento, sono i grandi temi che hanno caratterizzato il periodo di programmazione 2000-06. Il documento dal titolo "Agenda 2000", in gestazione sin dalla seconda metà degli anni '90, ha spianato il cammino al più vasto processo di allargamento che l'Unione europea abbia mai intrapreso, con l'adesione di dieci nuovi Stati membri avvenuta nel maggio del 2004. All'indomani di questo storico evento, la popolazione dell'UE è aumentata del 20%, mentre il PIL è cresciuto di soli cinque punti percentuali.

L'allargamento ha così aggravato le disparità esistenti in termini di reddito e di occupazione: nei nuovi Stati membri, infatti, il PIL pro capite medio si attestava al di sotto del 50% della media comunitaria e soltanto il 56% della popolazione attiva era occupata, a fronte del 64% nell'UE-15. La quasi totalità dei nuovi territori rientrava nell'ambito dell'Obiettivo 1 ed era pertanto ammissibile ai maggiori livelli di assistenza dei Fondi strutturali e di coesione.

Prima dell'allargamento, tuttavia, erano già state predisposte apposite misure, tra cui la creazione di strumenti di preadesione, per aiutare i paesi allora candidati a prepararsi alla politica di coesione.

A seguito della decisione del Consiglio europeo di Berlino del marzo 1999 è stato approvato il bilancio della politica di coesione 2000-06, in base al quale ai quindici Stati membri è stata assegnata una dotazione complessiva di 213 miliardi di euro (ai prezzi del 1999), cui va aggiunto uno stanziamento addizionale di 22 miliardi di euro a favore dei nuovi Stati membri relativo al periodo 2004-06.

Nel marzo del 2000, il Consiglio europeo ha approvato la Strategia di Lisbona; incentrata su crescita, occupazione e innovazione, questa strategia rappresenta il *leitmotiv* di molte politiche comunitarie ed è destinata a portare ad una svolta paradigmatica proprio nell'ambito della politica di coesione, stante l'analogia degli obiettivi.

1.3.2 Il cammino verso le ulteriori riforme

Nel luglio del 1997, la Commissione europea presenta la comunicazione "Agenda 2000"¹¹, un documento con cui venivano tracciate le grandi prospettive di sviluppo dell'Unione europea e le relative politiche, le problematiche orizzontali poste dall'allargamento e il profilo di un futuro quadro finanziario per il periodo 2000-06. Il pacchetto legislativo che ne è derivato, presentato nel marzo 1998, ha disciplinato la riforma della politica agricola comune e della politica di coesione, gli strumenti di preadesione e il nuovo quadro finanziario. Nel marzo del 1999, il Consiglio europeo di Berlino ha raggiunto un accordo sulle proposte presentate dalla Commissione, consentendo così l'applicazione delle corrispondenti misure legislative e finanziarie.

Nel giugno del 1998, la Commissione presenta i regolamenti relativi ai Fondi strutturali, al Fondo di coesione e agli strumenti di preadesione, che sono poi stati approvati (tra maggio e luglio 1999) dal Consiglio e, in parte, anche dal Parlamento europeo.

Conformemente alle disposizioni contenute nella versione riveduta del Trattato, per la prima volta il Parlamento europeo ha partecipato al processo di adozione dei regolamenti che disciplinavano il FESR e il FSE nell'ambito della procedura di co-decisione.

La modifica più sostanziale era costituita da un nuovo "regolamento generale", adottato dal Consiglio, che modificava il regolamento sul coordinamento degli interventi e parti dell'atto recante disposizioni di esecuzione. Sono stati altresì adottati cinque nuovi regolamenti relativi al FESR, al FSE, al FEAOG, allo SFOP e al Fondo di coesione.

Tra il marzo 2000 e il marzo 2001, la Commissione ha emanato altri cinque regolamenti attuativi, recanti disposizioni particolareggiate sull'uso dell'euro, le azioni informative e pubblicitarie, l'ammissibilità delle spese, i sistemi di gestione e il controllo e le rettifiche finanziarie.

Nel giugno 1999, infine, sono stati approvati in via definitiva i regolamenti del Consiglio relativi allo Strumento per le politiche strutturali di preadesione (ISPA) e al Programma speciale di adesione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (SAPARD).

¹¹ Cfr. Commissione europea (1997).

1.3.3 I principali contenuti della politica di coesione

Con la fusione dei due precedenti Obiettivi 2 e 5 nonché degli Obiettivi 3 e 4, la riforma del 1999 ha ridotto da sei a tre il numero degli obiettivi dei Fondi strutturali, mentre le Iniziative comunitarie sono passate da tredici a quattro. I tre obiettivi recitano:

- > **Obiettivo 1:** promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo;
- > **Obiettivo 2:** favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali;
- > **Obiettivo 3:** favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione.

In questo periodo, i fondi erogati a titolo del FESR, del FSE, del FEAOG e dello SFOP nell'ambito dell'Obiettivo 1 hanno interessato il 37% della popolazione dell'UE-25 (circa 169,4 milioni di abitanti), per un ammontare complessivo di 149,2 miliardi di euro. Per il Fondo di coesione era prevista un'ulteriore dotazione di 25,4 miliardi di euro (pari al 71,6% dei Fondi strutturali e di coesione). Il 41% della spesa a carico dell'Obiettivo 1 finanziava progetti infrastrutturali, di cui poco meno della metà nel settore dei trasporti e circa un terzo in campo ambientale; inoltre, il 33,8% era destinato a creare un ambiente propizio allo sviluppo delle imprese ed il 24,5% alla valorizzazione delle risorse umane.

Il 15,2% della popolazione, pari a circa 69,8 milioni di abitanti, risiedeva nei territori dell'Obiettivo 2 e fruiva di 22,5 miliardi di euro (9,6% della dotazione complessiva) erogati a titolo del FESR e del FSE. Il 55,1% dell'importo totale degli investimenti era destinato alla creazione di un ambiente propizio allo sviluppo di attività produttive, in particolare piccole e medie imprese, il 23,9% alla riqualificazione fisica e all'ambiente, soprattutto nelle aree industriali dismesse, e il 20,9% alla valorizzazione delle risorse umane.

Non prevedendo alcuna concentrazione geografica, i programmi degli Obiettivi 3 e 4, che interessavano i beneficiari di attive politiche di inserimento professionale, erano decisi a livello nazionale. La dotazione finanziaria complessiva per questi due obiettivi, pari a 24,1 miliardi di euro (10,3% del totale), era a esclusivo carico del FSE.

Nel periodo di programmazione 2000-06, le quattro Iniziative comunitarie (Interreg III, Urban II, Equal, Leader+) e le azioni innovative, infine, beneficiavano di una dotazione comunitaria di 11,5 miliardi di euro.

1.3.4 Gestione e governance

Nel periodo 2000-06 si è ulteriormente intensificata la cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri sulla disciplina e il controllo finanziari. Sono state altresì definite con maggiore chiarezza le competenze delle autorità nazionali di gestione e di pagamento. Il ricorso al meccanismo di disciplina finanziaria e l'applicazione della cosiddetta norma «n + 2» tendevano a semplificare e snellire la gestione dei programmi. In virtù di detta norma, la mancata presentazione dei giustificativi di pagamento entro due anni dal finanziamento causava la perdita dei fondi erogati. Inoltre, l'introduzione di un sistema basato su

valutazioni ex ante, intermedie e ex post contribuiva a rafforzare la partecipazione degli Stati membri e delle Regioni nella sorveglianza e nel monitoraggio dei programmi.

Tra il maggio del 2001 e il febbraio del 2004, infine, la pubblicazione della seconda e della terza Relazione sulla Coesione economica e sociale ha alimentato un'intensa attività di riflessione e di confronto sull'impatto e la futura configurazione della politica di coesione, rendendo più agevole l'elaborazione da parte della Commissione delle nuove proposte di regolamento per il periodo di programmazione 2007-13.

1.4 Il periodo 2007-2013: garantire il successo dell'allargamento

1.4.1 Premessa

La maggiore concentrazione di risorse sinora registrata nelle regioni e negli Stati membri più poveri; l'inclusione di tutte le regioni e la ridefinizione delle priorità al fine di promuovere la crescita, l'occupazione e l'innovazione: questi, in sintesi, i principali cambiamenti apportati alla politica di coesione europea nel corso dell'attuale periodo di programmazione. Infatti, nell'UE a 27 Stati membri – anche in seguito ai recenti processi di allargamento che hanno senza dubbio accentuato le disparità economiche e sociali tra le regioni europee – un cittadino su tre, ossia 170 milioni di abitanti in totale, vive nelle regioni più povere che fruiscono dell'assistenza finanziaria del nuovo obiettivo “Convergenza”. Il Lussemburgo ha oggi un PIL pro capite sette volte più elevato della Romania, ma a livello regionale, gli squilibri sono addirittura più marcati: la regione più ricca, Inner London, ha un reddito pro capite pari al 290% della media dell'UE-27, mentre la regione più povera, il Nord-Est della Romania, sfiora appena il 23% di tale media.

Nel dicembre del 2005, il Consiglio europeo ha approvato il bilancio 2007-13, stanziando 347 miliardi di euro (ai prezzi attuali) per i Fondi strutturali e di coesione, di cui l'81,5% destinato all'obiettivo “Convergenza”.

L'introduzione di procedure semplificate ha permesso di approvare, entro la fine del 2007, la quasi totalità dei 436 programmi che interessano tutti gli Stati membri e le Regioni dell'UE.

La ridefinizione delle priorità poi ha fatto sì che un quarto delle risorse sia oggi destinato alle attività di ricerca e innovazione, mentre il 30% circa viene investito in infrastrutture ambientali e misure per la lotta al cambiamento climatico.

1.4.2 Il cammino verso l'ultima riforma

Nel febbraio del 2004 la Commissione europea ha pubblicato un documento¹² sull'avvenire dell'Unione allargata, comprendente una proposta di bilancio per il periodo 2007-13.

¹² Cfr. Commissione europea (2004).

Ai fondi strutturali e di coesione venivano attribuiti 336 miliardi di euro, a fronte di una dotazione complessiva di 1.025 miliardi di euro¹³, mentre un ulteriore stanziamento di 70 miliardi di euro era previsto per lo sviluppo rurale nell'ambito di un distinto capitolo di spesa.

Al termine di difficili negoziati, il Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre ha approvato un bilancio che si è concretizzato solo nell'aprile 2006, nell'ambito di un accordo interistituzionale tra Consiglio, Parlamento europeo e Commissione, in un importo pari a 864 miliardi di euro, 308 miliardi dei quali assegnati alla politica di coesione.

Contestualmente è stata programmata una revisione del bilancio per il periodo 2008-09.

Dal 2001, la Commissione ha moderato un vivace e proficuo dibattito sull'avvenire della politica di coesione europea. Nel giugno del 2004, la Commissione ha presentato un pacchetto di cinque regolamenti: un testo recante disposizioni generali, tre regolamenti specifici sul FESR, sul FSE e sul Fondo di coesione e un ulteriore regolamento sul "Gruppo europeo di cooperazione territoriale".

Il Consiglio e il Parlamento hanno adottato i cinque regolamenti nel luglio 2006, dopo aver raggiunto un accordo in materia di bilancio.

Nel dicembre 2006, infine, i regolamenti sono stati completati da un unico testo applicativo¹⁴ che ha sostituito i cinque regolamenti esistenti sulle azioni informative e pubblicitarie, i sistemi di gestione e di controllo, le irregolarità, i correttivi finanziari e le norme di ammissibilità.

1.4.3 I contenuti della politica di coesione

Oltre a prevedere la fusione dei precedenti Obiettivi 2 e 3, la riforma del 2006 ha di fatto trasformato l'Iniziativa Interreg in un terzo obiettivo, mentre le altre iniziative comunitarie sono state integrate nei programmi generali.

Gli obiettivi prioritari di tale periodo sono definiti come segue:

- > **Obiettivo "Convergenza"**: volto ad accelerare la convergenza degli Stati membri e delle regioni in ritardo di sviluppo, ossia aventi un prodotto interno lordo (PIL) pro capite inferiore al 75% della media comunitaria;
- > **Obiettivo "Competitività regionale e occupazione"**: questo obiettivo, cui sono ammissibili tutte le rimanenti regioni dell'UE, mira a rafforzare la competitività e le attrattive delle regioni, nonché l'occupazione;
- > **Obiettivo "Cooperazione territoriale europea"**: ispirato all'Iniziativa Interreg, questo obiettivo sostiene la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale nonché la creazione di reti.

Il numero degli strumenti finanziari di coesione è stato ridotto da sei a tre: due Fondi strutturali (FESR, FSE) e il Fondo di coesione.

¹³ Nel presente paragrafo, le somme sono indicate ai prezzi del 2004; nelle altre sezioni del capitolo, invece, si riferiscono ai prezzi attuali.

¹⁴ Regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione dell'8 dicembre 2006.

Gli aiuti specifici previsti a titolo dei precedenti FEAOG e SFOP sono ora raggruppati nel nuovo Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e nel Fondo europeo per la pesca (FEP).

L'obiettivo "Convergenza" interessa 84 regioni di 17 Stati membri, per una popolazione totale di 170 milioni di abitanti, cui si aggiungono altre 16 regioni in regime di sostegno transitorio (*phasing-out*) con 16,4 milioni di abitanti e un PIL di poco superiore alla soglia del 75% per l'effetto statistico conseguente alla diminuzione del reddito dovuto all'allargamento. L'importo disponibile a titolo dell'obiettivo "Convergenza" ammonta a 282,8 miliardi di euro, pari all'81,5% del totale, così ripartito: 199,3 miliardi di euro per le regioni di convergenza, 13,9 miliardi di euro per le regioni in "*phasing-out*" e 69,6 miliardi di euro per il Fondo di coesione cui sono ammissibili 15 Stati membri.

L'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" interessa complessivamente 168 regioni di 19 Stati membri, che rappresentano una popolazione di 314 milioni di abitanti. Tredici di esse (19 milioni di persone), le cosiddette regioni a sostegno transitorio progressivo ("*phasing-in*"), sono oggetto di stanziamenti finanziari speciali in virtù della loro precedente ammissibilità all'Obiettivo 1. Per questo obiettivo è previsto un bilancio di 54,9 miliardi di euro, pari a poco meno del 16% dell'intera dotazione finanziaria, di cui 11,4 miliardi di euro destinati alle regioni in "*phasing-in*".

L'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" interessa 181,7 milioni di persone (37,5% della popolazione complessiva dell'UE) che risiedono nelle zone transfrontaliere. Tutte le regioni e tutti i cittadini dell'UE rientrano in almeno uno dei 13 ambiti di cooperazione transnazionale attualmente previsti. L'importo finanziario stanziato per questo obiettivo ammonta a 8,7 miliardi di euro (2,5% del totale), ripartiti come segue: 6,44 miliardi di euro per la cooperazione transfrontaliera, 1,83 miliardi di euro per la cooperazione transnazionale e 445 milioni di euro per la cooperazione interregionale e la creazione di reti. Nel quadro di tale obiettivo, la Commissione ha varato l'iniziativa "Regioni per il cambiamento economico", volta a promuovere reti di eccellenza per lo sviluppo sostenibile delle regioni e delle città d'Europa.

1.4.4 Gestione e governance

Nell'attuale periodo di programmazione, l'introduzione di un sistema a due fasi, in sostituzione del precedente impianto "triadico", ha permesso di semplificare in modo sostanziale le procedure di gestione. In linea con gli "Orientamenti comunitari in materia di coesione", la pianificazione avviene a livello nazionale nell'ambito di un Quadro di riferimento strategico nazionale, mentre la componente attuativa viene declinata nei Programmi operativi. In virtù di quanto definito nei regolamenti e negli orientamenti, la nuova generazione di programmi deve necessariamente destinare una determinata percentuale delle risorse ai progetti d'investimento collegati alla nuova strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione; ad esempio: ricerca e innovazione, infrastrutture di importanza comunitaria, competitività industriale, energie rinnovabili, efficienza energetica, eco innovazioni e risorse umane. Tale percentuale ammonta al 60% nelle regioni dell'obiettivo "Convergenza" e al 75% in tutte le altre regioni.

Nell'UE-27, le risorse assegnate agli investimenti chiave per la realizzazione della strategia di Lisbona raggiungono in media il 61,2% per l'obiettivo "Convergenza" e il 76,7% per l'obiettivo "Competitività regionale e occupazione". Nel complesso, questa tipologia di investimenti fruirà di uno stanziamento di 200 miliardi di euro circa, importo che corrisponde ad un aumento di oltre 50 miliardi di euro rispetto al periodo precedente.

Il processo di razionalizzazione ha interessato anche altri aspetti quali, ad esempio, le norme di ammissibilità, che ora sono decise a livello nazionale anziché comunitario, ed una maggiore rilevanza del principio di proporzionalità, volto a ridurre l'iter burocratico e i vincoli imposti ai programmi di dimensioni più modeste.

I tre nuovi strumenti Jaspers, Jeremie e Jessica, poi, miglioreranno la cooperazione fra la Commissione europea, la Banca europea per gli investimenti ed altre istituzioni finanziarie, al fine di potenziare lo sviluppo delle capacità e garantire che gli Stati membri e le regioni pongano in essere adeguati sistemi per un corretto ed efficiente utilizzo dei fondi.

Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), invece, permetterà alle autorità locali e regionali di diversi Stati membri di istituire gruppi di cooperazione dotati di personalità giuridica propria per la realizzazione di progetti transfrontalieri quali l'erogazione di servizi sanitari o di trasporto.

Nel 2007, lo Strumento di assistenza preadesione (IPA) ha sostituito i precedenti strumenti di preadesione. L'IPA assiste i paesi candidati e i paesi candidati potenziali dei Balcani occidentali a prepararsi in vista dell'adesione, anche nell'ambito della cooperazione e dello sviluppo regionale.

CAP. 2: LA DIMENSIONE FINANZIARIA DELLE POLITICHE REGIONALI DELLA COMUNITÀ EUROPEA

In questo capitolo viene analizzata l'evoluzione finanziaria delle politiche comunitarie a finalità strutturali, per le quali vengono considerate le spese sostenute da parte della Comunità per ogni singolo anno: dal 1975, anno d'istituzione del FESR fino alle prospettive finanziarie definite per l'attuale periodo 2007-2013.

E' stato inoltre considerato l'andamento della spesa riguardante la politica agricola, non solo con lo scopo di determinare l'evoluzione quantitativa, in termini finanziari, della politica a lungo destinataria della maggiore quantità di risorse a livello comunitario, ma anche per effettuare un confronto con la variazione della dimensione delle azioni strutturali durante l'intero periodo analizzato.

Ovviamente, sono state considerate anche le spese complessive previste nel bilancio comunitario, per calcolare l'incidenza della dimensione economica degli interventi strutturali sul totale delle spese dell'Unione, anche allo scopo di individuare un eventuale trend per il periodo in cui è stata condotta l'analisi.

Allo stesso scopo è stato eseguito un procedimento analogo per la politica agricola, volto a determinare l'evoluzione di questa nell'arco temporale considerato e paragonarne l'incidenza rispetto a quella delle azioni strutturali.

Per la rilevazione di tutti questi dati si è fatto esclusivo riferimento alle fonti di documentazione ufficiale che sono costituite da vari tipi di relazioni annuali della Comunità europea¹⁵.

2.1 Evoluzione complessiva delle spese di bilancio comunitario

Facendo riferimento ai dati delle spese complessive iscritte nel bilancio comunitario per le azioni di cui alla politica regionale e di coesione si può affermare che nel primo periodo di attività del FESR si è assistito a un incremento piuttosto sostenuto delle spese di bilancio comunitario, un aumento pari a quasi sette volte il volume delle spese dal 1975 al 1988.

Nel secondo periodo, per la prima riforma nella storia dei fondi strutturali, il periodo di programmazione divenne di cinque anni e le spese sostenute alla fine del 1993 sono state pari a quasi 270 miliardi di Ecu, con un incremento dal primo all'ultimo anno di programmazione del 35% delle spese comunitarie sostenute.

¹⁵ Ci si riferisce alle seguenti pubblicazioni ufficiali, annualmente pubblicate dai rispettivi organismi: Relazione sulle attività delle Comunità europee; Relazione finanziaria dell'Unione europea; Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds.

Con il terzo periodo e la seconda riforma dei Fondi strutturali (noto come pacchetto di riforme Delors II) la programmazione era prevista nell'arco di sei anni dal 1994 al 1999. Complessivamente per questo periodo è stato stanziato un importo di spese pari a 460 miliardi di Ecu, per cui l'incremento relativo delle spese fra il primo anno del periodo rispetto all'ultimo è pari a circa il 28%.

Tab.1: Risorse destinate alle azioni strutturali 1989-1993 (valori migliaia di Ecu)

Anni	1989	in %	1990	in %	1991	in %	1992	in %	1993	in %
Azioni strutturali	8.139	100	9.915	100	13.325	100	17.344	100	19.413	100
FESR	3.920	48,16	4.554	45,93	6.306	47,32	8.571	49,42	9.553	49,21
FSE	2.676	32,88	3.212	32,40	4.030	30,24	4.310,6	24,85	5.398	27,80
PIM	80,1	0,99	192	1,94	283	2,13	121,5	0,70	193	1,00
Programma preadesione Portogallo	80	0,98	101	1,02	114	0,86	69,9	0,40	60	0,31
Altri interventi a carattere regionale	33,9	0,42	30,7	0,31	57	0,43	126	0,73	47	0,24
FEAOG sez Or.	1.349	16,57	1.825,3	18,41	2.085	15,65	2.860	16,49	3.028	15,60
Nuovi Länder tedeschi	--	--	--	--	450	3,38	1.285	7,41	1.134	5,85

Tab. 2: Risorse destinate alle azioni strutturali 1994-1999 (valori in migliaia di Ecu)

Anni	1994	In %	1995	In %	1996	In %		
Azioni Strutturali	15.426,1	100	19041,3	100	24,422,4	100		
FEAOG sez or	2.476,5	16,05	2.530,6	13,29	3.360,3	13,76		
SFOP	395,0	2,56	248,1	1,30	421,6	1,73		
FESR	6.331,2	41,04	8.373,6	43,98	10.610,3	43,44		
FSE	4.123,9	26,73	4.542,6	23,86	6.031,6	24,70		
Iniziative comunitarie	773,3	5,01	1.320,1	6,93	1.691,4	6,93		
Fondi strutturali	418,8	2,72	199,9	1,05	308,0	1,26		
Altre azioni strutturali	55,7	0,36	37,3	0,20	40,0	0,16		
Fondo di coesione	851,6	5,52	1.699,3	8,92	1.872,2	7,67		
Spese d'adesione			89,8	0,47	87,1	0,36		
Anni	1997	In %	1998	In %	1999	In %	1994-99	In %
Azioni Strutturali	26.048,4	100	28.347,8	100	30.495,4	100	143.781,4	100
FEAOG sez or	3.580,0	13,74	3.521,5	12,42	3.774,0	12,38	19.242,9	13,38
SFOP	486,9	1,87	407,7	1,44	571,9	1,88	2.531,2	1,76
FESR	11.521,4	44,23	11.776,4	41,54	14.012,5	45,95	62.625,4	43,56
FSE	6.143,4	23,58	7.602,8	26,82	7.245,8	23,76	35.690,2	24,82
Iniziative comunitarie	1.677,3	6,44	2.271,6	8,01	2.912,1	9,55	10.645,7	7,40
Fondi strutturali	202,9	0,78	212,9	0,75	263,0	0,86	1.605,5	1,12
Altre azioni strutturali	10,9	0,04		0,00		0,00	144,0	0,10
Fondo di coesione	2.323,0	8,9	2.448,8	8,64	1.716,0	5,63	10.910,8	7,59
Spese d'adesione	102,5	0,39	106,2	0,37		0,00	385,6	0,27

Fonte: ns. elaborazioni su dati Relazione Finanziaria (dal 1989 al 1999)

Per il periodo di programmazione che andava dal 2000 al 2006 la spesa di bilancio complessivamente sostenuta era pari a 653 miliardi di Euro, mentre l'incremento percentuale tra le spese di bilancio nel 2000 rispetto al 2006 si è attestato intorno al 22%.

Per quanto riguarda l'ultimo periodo di programmazione i dati sono definitivi solo per i primi due anni, mentre per gli altri periodi si tratta di stanziamenti d'impegno previsti dall'Unione. Considerando questo l'ammontare delle spese per il periodo di programmazione attuale, si aggira intorno a quasi mille miliardi di Euro.

Tab. 3: Previsioni di stanziamenti 2007-2013 (in milioni di euro)

Anni	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale	Incid %
Convergenza	34.862	37.343	38.997	40.423	42.129	43.743	45.359	282.856	81,42
Competitivit à regionale	9.052	8.592	8.111	7.605	7.082	7.198	7.325	54.965	15,82
Cooperazion e territoriale	1.034	1.214	1.199	1.243	1.312	1.352	1.369	8.723	2,51
Assistenza tecnica	113	117	117	121	127	131	135	861	0,25
Totale	45061	47266	48424	49392	50650	52424	54188	347405	100

Fonte: *Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds (2006,2007 e 2008).*

2.2 Evoluzione complessiva delle spese per la politica agricola

Come accennato in sede introduttiva, l'osservazione dell'evoluzione della politica agricola, quale maggiore destinataria delle risorse comunitarie fino al penultimo periodo di programmazione, e la sua comparazione con l'aggregato delle azioni strutturali permettono di comprendere l'effettivo peso assunto da quest'ultimo sul piano finanziario.

I dati riguardanti la Politica agricola sono contenuti nella tabella A4, riportata nell'appendice statistica.

E' bene rilevare che con il provvedimento varato nel 2003, il confine tra Politica Agricola Comunitaria (PAC) e Politiche per la coesione è diventato più sottile. Come previsto dal suddetto regolamento¹⁶, la volontà era quella di stanziare maggiore risorse a favore della politica di sviluppo rurale, per attivare nuove misure a favore dell'ambiente, coadiuvando così gli stanziamenti delle politiche agricole di sviluppo con quelli a finalità strutturali. Questi due pilastri, in precedenza divisi in modo netto, ora dovrebbero lavorare insieme per conseguire uno sviluppo spinto dalle sinergie derivanti dalla loro cooperazione.

¹⁶ Cfr. Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio.

2.3 Analisi dell'incidenza

Per valutare l'incidenza delle politiche a finalità strutturale è stato calcolato il semplice rapporto tra le risorse destinate a queste rispetto al totale delle spese d'esercizio sostenute ogni singolo anno.

Un procedimento analogo è stato poi implementato per la politica agricola.

Per il primo anno di funzionamento del FESR, il 1975, il peso complessivo delle risorse destinate alla politica regionale era notevolmente contenuto, vale a dire di poco superiore al 6% delle spese complessive sostenute a livello comunitario.

Tab. 4: Evoluzione dell'incidenza delle politiche strutturali e agricole sul bilancio comunitario

Anni	Aiuti Strutturali	Spese Agricole	Spese d'esercizio	Inc. % Aiuti strutturali su spese d'esercizio	Media % degli aiuti strutturali per periodo di programmazione	Inc. % Spese agricole su spese d'esercizio	Media % delle spese agricole per periodo di programmazione
1988	6.419,3	26.395,2	4.2495,2	15,11%	13,01%	62,11%	66,18%
1993	18.280	35.240,6	65.268,5	28,01%	24,18%	53,99%	55,86%
1999	30.495,4	39.468,6	85.028,5	35,86%	30,98%	46,42%	49,48%
2006	32.159,8	49.798,1	105.908	30,37%	30,69%	47,02%	47,78%
2013	54.188	61.142	142.180	38,11%	37,37%	43,00%	45,29%

Fonte: ns. elaborazioni su dati Relazione Finanziaria (anni vari)

Alla fine del primo periodo, però, il valore era aumentato già di sette punti percentuali, presentando una media per il periodo dal 1975 al 1988 pari al 13%. Le risorse destinate alla garanzia dei mercati agricoli, circa il 70% delle spese di bilancio, rappresentavano la politica con il maggior volume di risorse stanziare.

Con la nuova programmazione e la prima riforma dei Fondi a finalità strutturale prevista dal pacchetto Delors I si può notare come l'incremento dell'incidenza delle politiche di sostegno sia cresciuto dal 15% al 28% nell'arco di un periodo di cinque anni, presentando una media di periodo pari al 24%, un aumento superiore ai dieci punti percentuali del periodo precedente. Nello stesso periodo, per quanto concerne la sezione di garanzia del FEAOG si è registrato un calo delle risorse destinate al Fondo pari al 10% rispetto alla media del periodo precedente.

Dal 1994 al 1999, con la seconda riforma – denominata Delors II –, il trend crescente delle risorse stanziare per i Fondi a finalità strutturale è continuato, con una media di periodo pari a quasi il 31% delle spese di bilancio complessive, registrando nell'ultimo anno una percentuale di poco inferiore al 36%. Anche la politica agricola ha visto aumentare la propria dotazione di risorse in termini assoluti, passando da circa 33 miliardi del 1994 ai quasi 40 del 1999; allo

stesso tempo, però, si può cogliere una riduzione dell'incidenza percentuale delle risorse ad essa destinate rispetto al totale delle spese di bilancio, passando da una media pari a quasi il 56% per il periodo precedente a un valore inferiore al 49,5% per il terzo sottoperiodo.

Con la riforma di "Agenda 2000" la quota di risorse destinate alle azioni strutturali è rimasta sostanzialmente invariata, mentre si è registrata una diminuzione, di circa il 2%, per il rapporto tra i fondi destinati alla politica agricola e le spese comunitarie di bilancio sostenute.

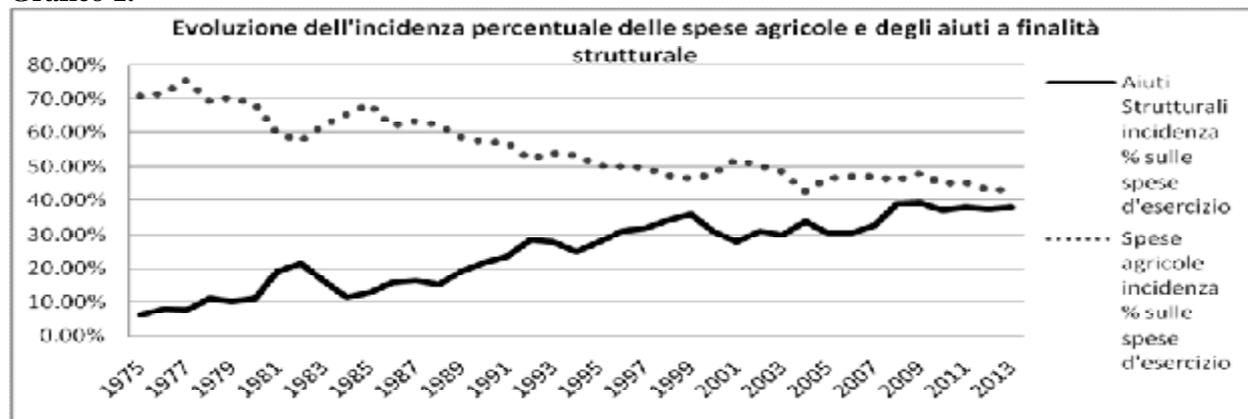
Per il periodo 2007-2013, infine, il trend crescente d'incidenza delle azioni strutturali, determinato dagli impegni prospettati dall'Unione, riprende fino ad arrivare a un'incidenza di quasi il 38% per questo sottoperiodo. Continua anche il trend decrescente segnalato per la politica agricola nel suo complesso che nelle prospettive assunte cala di altri 2% rispetto agli impegni complessivi previsti a livello comunitario, fino ad arrivare al 45% circa.

2.4 Conclusioni

Si è appena verificato come la dimensione degli stanziamenti per la politica di coesione economica e sociale siano aumentati col passare degli anni sia in valore assoluto, sia e soprattutto in misura relativa rispetto al totale delle spese di bilancio.

Come si può osservare dal grafico riportato di seguito, la duplice tendenza emersa negli anni è rappresentata da una progressiva diminuzione del peso della Politica agricola comunitaria rispetto alle spese di bilancio e un contestuale incremento dell'incidenza relativa degli stanziamenti a favore dei Fondi strutturali. Questa tendenza porterà o, come vedremo in seguito, ha già portato, a definire come principale politica comunitaria quella destinata alla coesione economica e sociale, spostando al secondo posto, per quanto riguarda il volume di spese nel bilancio, la politica agricola comunitaria.

Grafico 1.

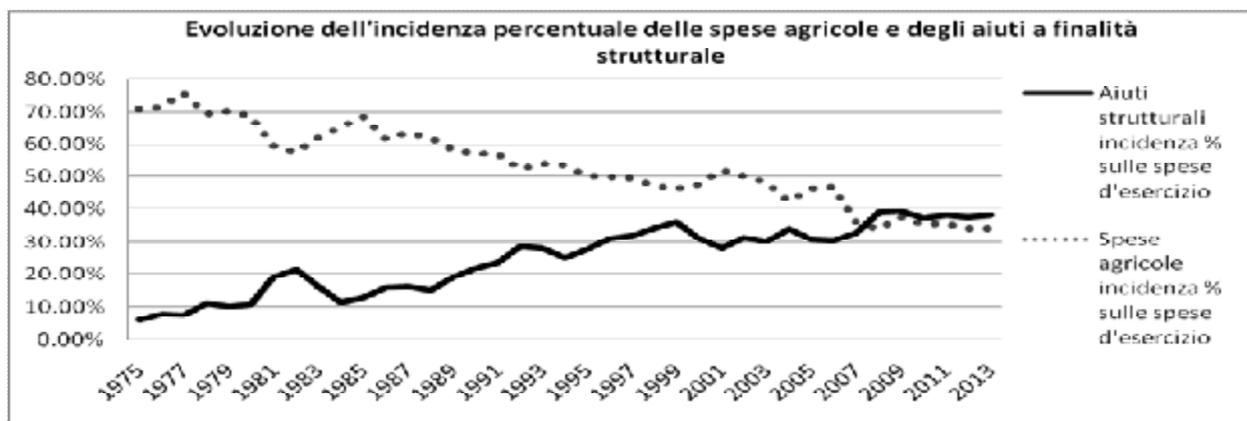


Fonte: ns. elaborazioni su dati Relazione Finanziaria (anni vari)

Infatti, con l'ultima programmazione nel bilancio comunitario è stata prevista una voce denominata "Conservazione e gestione delle risorse naturali" e composta da due sottoclassi, rispettivamente: "Spese connesse al mercato e aiuti diretti", e "Sviluppo rurale".

Se si considerasse solamente la prima sottoclasse, a fronte del presupposto che nei periodi di programmazione precedenti la seconda era stata inserita tra le politiche a finalità strutturali, considerando per l'appunto le sole spese dirette sostenute dall'Unione per garantire un reddito agli addetti del settore agricolo si otterrebbe il grafico riportato di seguito.

Grafico 2.



Fonte: ns. elaborazioni su dati Relazione Finanziaria (anni vari)

Dal precedente grafico si può constatare che, apportando la modifica sopra esposta, il passaggio delle politiche strutturali a prima politica comunitaria sarebbe da considerarsi come già avvenuto. In altre parole, sembra di poter affermare che la politica comunitaria di coesione economica e sociale andrebbe considerata ormai come la politica primaria dell'Unione, almeno in termini finanziari, sebbene per una limitata frazione percentuale.

CAP. 3: LA CONSISTENZA IN TERMINI DEMOGRAFICI DELLE POLITICHE STRUTTURALI

L'analisi condotta in questo capitolo punta a determinare la dimensione demografica raggiunta dalle azioni strutturali attraverso la determinazione della popolazione beneficiaria, in quanto residente nelle aree ammissibili.

I periodi di riferimento qui considerati sono quelli scanditi dal rinnovo della regolamentazione relativa ai fondi strutturali e corrispondenti ai seguenti anni: il 1975, in cui è stato istituito il FESR; il 1988, che corrisponde alla prima riforma dei Fondi strutturali, in seguito all'AUE; il 1993, che corrisponde alla seconda riforma dei Fondi strutturali, in seguito al Trattato sull'Unione Europea; il 1999, che corrisponde alla terza riforma dei Fondi strutturali in seguito ai nuovi obiettivi di "Agenda 2000" ed infine l'ultima riforma riguardante il periodo dal 2006 fino al 2013.

3.1 La popolazione destinataria delle politiche strutturali

3.1.1 Dall'istituzione del FESR alla prima riforma dei fondi strutturali (1975-1998)

Relativamente al primo periodo d'analisi bisogna precisare che le logiche d'intervento a cui si ispirava la politiche regionale comunitaria erano di tipo settoriale/verticale; infatti, il FESR veniva distribuito tramite un'attribuzione annuale di quote nazionali, con la funzione di affiancare ed integrare le risorse destinate da ogni singolo stato membro alla propria politica regionale.

Inizialmente l'impiego di queste risorse non era regolamentato da particolari principi d'intervento, tanto che sono state prevalentemente impiegate come semplici sostituti degli impegni che i singoli stati dovevano assumere con finalità di riequilibrio regionale; inoltre non erano ancora presenti sistemi di monitoraggio e valutazione, sia precedenti all'intervento, sia a posteriori. Questa situazione, purtroppo, determina anche una carenza di dati relativi alla politica regionale intrapresa dal 1975 al 1988 rispetto gli altri periodi di programmazione¹⁷.

Dai valori contenuti nella tabella n. 5, di seguito riportata, si può evincere come l'Italia sia stato il paese maggiormente beneficiario a livello demografico degli aiuti finanziati dal FESR, giacché la quota di popolazione Italiana beneficiaria rispetto al totale dei beneficiari europei era di oltre il 67%.

¹⁷ Cfr. Profeti (2006).

Tab. 5: Popolazione beneficiaria 1975-1988

Regione	Stato	Popolazione beneficiaria (in migliaia)	Sub-totale (in migliaia)	Inc. % rispetto alla popolazione beneficiaria
Prov. Hainaut	BE	1.308,9	1.308,9	4,40
Aquitaine		2.655,5		
Midi-Pyrénées		2.318,2		
Languedoc-Roussillon	FR	1.927,2	6.900,9	23,22
Abruzzo		1.212,6		
Molise		328,1		
Campania		5.421,1		
Puglia		3.843,1		
Basilicata		612,2		
Calabria		2.057,2		
Sicilia		4.893,8		
Sardegna	IT	1.581,3	19.949,4	67,13
Northern Ireland	UK	1.557,9	1.557,9	5,24
Totale		29.717,1	29.717,1	

Fonte: ns. elaborazioni su dati Eurostat

3.1.2 Dalla prima riforma dei Fondi Strutturali al Trattato sull'Unione Europea (1988-1993)

Con la riforma dei Fondi strutturali del 1988 sono state adottate sostanziali modifiche per sopperire alla mancanza di una reale programmazione degli interventi comunitari e a un'inefficiente attuazione degli stessi.

Ai fini del presente lavoro è necessario sottolineare l'importanza del principio di concentrazione delle risorse, introdotto dal regolamento CEE 2052/88, secondo il quale gli interventi in questione dovevano essere destinati a quelle aree che necessitavano realmente di aiuti finanziari per poter colmare il divario socio-economico da loro lamentato rispetto alle aree maggiormente sviluppate¹⁸.

A tale scopo sono stati anche definiti precisi parametri che i territori, a livello regionale, dovevano presentare per beneficiare dell'attribuzione dei fondi stanziati.

Per quanto riguarda l'obiettivo 1, questo prevedeva l'erogazione dei fondi a quelle regioni che presentavano un PIL procapite inferiore al 75% della media comunitaria (in base ai dati degli ultimi tre anni), e quelle ammesse al finanziamento sono state elencate in un allegato del citato regolamento CEE.

La dimensione demografica delle regioni beneficiarie può essere colta dalla tabella 6 riportata qui di seguito.

¹⁸ Cfr. Profeti (2006).

Le principali aree beneficiarie erano: Irlanda, Grecia, Portogallo, dove le politiche interessavano la totalità della popolazione di ciascuno Stato, nonché le maggiori regioni del Mezzogiorno e quelle spagnole, mentre per il Regno Unito e la Francia era interessata solo una limitata quota di popolazione (per la Francia si trattava soprattutto dei dipartimenti d'oltremare).

Tab. 6: Popolazione beneficiaria obiettivo 1, 1998-1993

Area	Stato di appartenenza	Popolazione beneficiaria (in migliaia)	Sub-totale (in migliaia)	Incidenza percentuale
Saarland	DE	1.054,1	1.054,1	1,59
Ireland	IE	3.539,3	3.539,3	5,33
Greece	GR	10.015,7	10.015,7	15,08
Galicia		2.814,1		
Principado de Asturias		1.133,1		
Castilla y León		2.633,8		
Castilla-la Mancha		1.709,8		
Extremadura		1.123,3		
Andalucia		6.833,1		
Región de Murcia		1.012,3		
Canarias (ES)	ES	1.462,5	18.722	28,18
Corse		247		
French overseas departments	FR	1.385,1	1.632,1	2,46
Abruzzo		1.235,9		
Molise		329,9		
Campania		5.576,4		
Puglia		3.988,7		
Basilicata		611		
Sicilia		4.959,4		
Sardegna	IT	1.630,7	1.833,2	27,59
Portugal	PT	1.027,0	1.027,0	15,46
South Yorkshire		1.294,1		
Northern Ireland	UK	1.576,6	2.870,7	4,3
Totale popolazione		66.435,9	66.435,9	

Fonte: *ns. elaborazioni su dati Eurostat.*

Per quanto riguarda gli altri obiettivi d'intervento, la popolazione beneficiaria ammontava a 74,16 milioni di persone, portando il totale complessivo delle persone beneficiarie degli strumenti strutturali a 140,6 milioni.

3.1.3 Dalla riforma dei Fondi strutturali del 1993 alle prospettive di Agenda 2000

Poiché il Trattato di Maastricht ha ribadito la necessità di rafforzare il legame tra il processo d'integrazione europea e la promozione della coesione, sulla base di questa esigenza è stato istituito il Fondo omonimo.

Inoltre, i non molto soddisfacenti risultati raggiunti durante la prima fase di attività dei Fondi strutturali e il riesame della loro disciplina, previsto entro cinque anni dall'entrata in vigore del regolamento CEE 2052/88, cioè nel 1993, hanno indotto la Commissione ad apportare alcuni cambiamenti all'assetto operativo di tali strumenti. Inoltre, questi cambiamenti erano dettati dalla necessità di affrontare importanti avvenimenti politici che erano nel frattempo accaduti e che non potevano essere ignorati ai fini della piena realizzazione dell'Unione europea.

Per quanto concerne l'aspetto demografico l'evento di maggior interesse è rappresentato dalla caduta del muro di Berlino nel 1989 e dalla connessa dissoluzione dell'URSS nel 1991, che hanno consentito l'ingresso nell'Unione dei Länder della ex Germania Democratica. Inoltre, in alcune regioni Inglesi e francesi si era acuita la crisi nel settore industriale.

Tutti questi fattori hanno portato ad un aumento della popolazione beneficiaria delle politiche strutturali, come si può constatare dalla tabella 7¹⁹, riportata qui di seguito.

Infatti, come appena accennato, le cause sia politico-istituzionali sia economiche hanno portato ad un aumento della popolazione beneficiaria di quasi 20 milioni di individui rispetto alla precedente riforma dei Fondi strutturali.

Con l'ingresso di Austria, Finlandia e Svezia, avvenuto nel 1995, è stato poi inserito un sesto obiettivo, volto a promuovere l'adattamento nelle aree scarsamente popolate, di cui beneficiavano quelle aree che presentavano una densità demografica inferiore ad 8 abitanti per km².

L'impatto di questo obiettivo dal punto di vista demografico era molto limitato, come si può verificare dalla successiva tabella 8 in cui viene riportato l'ammontare della popolazione che beneficiava degli obiettivi 2, 3, 4, 5b e 6.

Tab. 7: Popolazione beneficiaria obiettivo 1, 1994-1999

Area	Stato di appartenenza	Popolazione beneficiaria	Sub-totale	Incidenza percentuale
Prov. Hainaut	BE	1.285.934	1.285.934	1,50
Brandenburg		2.542.642		
Mecklenburg-Vorpommern		1.864.971		
Sachsen		4.640.979		

¹⁹ Cfr. 94/169/CE: Decisione della Commissione, del 20 gennaio 1994, che stabilisce l'elenco delle regioni colpite dal declino industriale, cui si applica l'obiettivo n. 2, definito al regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio.

Sachsen-Anhalt		2.796.969		
Thüringen	DE	2.545.787	14.391.348	16,80
Ireland	IE	3.567.300	3.567.300	4,17
Greece	GR	10.420.059	10.420.059	12,17
Galicia		2.727.995		
Principado de Asturias		1.091.396		
Cantabria		528.055		
Castilla y León		2.531.131		
Castilla-la Mancha		1.674.229		
Extremadura		1.061.945		
Comunidad Valenciana		3.881.803		
Región de Murcia		1067.842		
Ciudad Autónoma de Ceuta (ES)		68.590		
Ciudad Autónoma de Melilla (ES)		58.609		
Canarias (ES)	ES	1.520.401	16.211.996	18,93
Nord - Pas-de-Calais		3.977.782		
Corse		253.595		
French overseas departments (FR) ¹	FR	1.661.920	5.893.297	6,88
Abruzzo		1.252.191		
Molise		329.889		
Campania		5.655.559		
Puglia		4.039.668		
Basilicata		610.191		
Calabria		2.065.139		
Sicilia		4.981.012		
Sardegna	IT	1.649.493	20.583.142	24,03
Flevoland	NL	243.441	243.441	0,28
Portugal	PT	9.974.591	9.974.591	11,65
Merseyside		1.443.279		
Northern Ireland	UK	1.625.117	3.068.396	3,58
Totale		85.639.504	85.639.504	

Fonte: ns. elaborazioni su dati Eurostat

Tab. 8: Popolazione beneficiaria Obiettivi 2,3,4,5b e 6.

Popolazione	
Popolazione beneficiaria obiettivo 2:	57.214.347
Popolazione beneficiaria obiettivo 3:	12.938.097
Popolazione beneficiaria obiettivo 4:	5.556.880
Popolazione beneficiaria obiettivo 5b:	30.859.341
Popolazione beneficiaria obiettivo 6:	1.395.470

Fonte: dati Eurostat.

3.1.4 La riforma dei fondi strutturali del 1999 e l'allargamento verso Est

In questo periodo l'Europa si è preparata ad affrontare una delle sue sfide più grandi: l'allargamento a Est. Questa decisione ha comportato un radicale cambiamento nella dimensione demografica dell'Unione e non solo; il cambiamento è piuttosto marcato anche a livello economico, giacché con l'ingresso dei paesi dell'Europa centro-orientale divari di reddito sono notevolmente aumentati.

Una conseguenza piuttosto significativa è poi determinata dall'effetto statistico prodotto da questo allargamento, per cui regioni precedentemente beneficiarie delle politiche strutturali si sono ritrovate al di fuori dei criteri di ammissibilità; per ovviare a questo problema sono stati parzialmente rivisti i criteri di accesso ai Fondi.

Gli obiettivi sono stati ridotti a tre soltanto ed inoltre è stato ulteriormente rafforzato il criterio della concentrazione, prevedendo la sospensione dei finanziamenti per molte regioni. I nuovi regolamenti, però, prevedono anche un sistema transitorio e decrescente di contributi tale da permettere a tali aree di non compromettere il recupero ottenuto dal precedente regime di aiuti.

E' importante sottolineare il nuovo orientamento comunitario, evidenziato anche nel capitolo precedente, costituito dalla volontà di sviluppare sinergie tra settori considerati isolati, con l'obiettivo di promuovere interventi sulla base di specifiche esigenze dei territori, in grado di affrontare i problemi e di adattarsi alle opportunità che risultano dalla rispettiva condizione geografica.

Dalla tabella 9 che contiene i dati relativi alla popolazione beneficiaria dell'obiettivo 1 per l'UE a 15, si può notare come il totale dei beneficiari a livello Europeo risultasse inferiore a quello del periodo precedentemente esaminato.

Nella tabella 10, invece, sono riportati i dati riguardanti la popolazione beneficiaria per l'obiettivo 2²⁰, da cui si può notare che la popolazione ammessa ammontasse a circa 68 milioni pari al 18,3% della popolazione comunitaria.

Con l'ingresso di dieci nuovi paesi nel 2004 sono stati previsti nuovi stanziamenti a fini strutturali sia per l'obiettivo 1 che per l'obiettivo 2, la cui popolazione beneficiaria degli interventi strutturali comunitari complessivamente ammontava a circa 73 milioni di persone.

²⁰ Cfr. Decisione della Commissione del 1o luglio 1999, che stabilisce un massimale di popolazione per Stato membro nel quadro dell'obiettivo n. 2 dei Fondi strutturali per il periodo dal 2000 al 2006.

Tab. 9: Popolazione beneficiaria obiettivo 1, 2000-2006

Area	Stato di appartenenza	Popolazione beneficiaria	Subtotale	Incidenza %	
Brandenburg	DE	2.590.375			
Mecklenburg-Vorpommern		1.798.689			
Chemnitz		1.654.765			
Dresden		1.735.992			
Leipzig		1.098.658			
Thüringen		2.462.836	11.341.315	13,74	
Border, Midlands and Western		IE	983.495	983.495	1,19
Anatoliki Makedonia, Thraki		GR	602.746		
Kentriki Makedonia			1.855.757		
Dytiki Makedonia			293.936		
Thessalia			742.410		
Ipeiros			336.164		
Ionia Nisia			207.573		
Dytiki Ellada			721.621		
Peloponnisos			597.736		
Attiki			3.857.562		
Voreio Aigaio	204.629				
Notio Aigaio	293.128				
Kriti	586.751		10.300.013	12,48	
Galicia	2.689.042				
Comunidad Valenciana	3.966.639				
Cantabria	528.714				
Principado de Asturias	1.067.081				
Castilla y León	2.475.112				
Castilla-la Mancha	1.719.480				
Extremadura	1.058.687				
Andalucia	7.202.974				
Región de Murcia	1.132.821				
Ciudad Autónoma de Ceuta (ES)		70.846			
Ciudad Autónoma de Melilla (ES)		64.167			
Canarias (ES)	ES	1.643.006	23.618.569	28,62	
French overseas departments (FR)	FR	1.661.920	1.661.920	2,01	
Campania	IT	5.722.729			
Puglia		4.042.633			
Basilicata		603.507			
Calabria		2.041.446			
Sicilia		5.004.493			
Sardegna		1.642.057	19.056.865	23,09	
Burgenland (A)	AT	276.732	276.732	0,34	
Norte		3.603.618			

Centro (PT)		2.302.787		
Alentejo		764.468		
Região Autónoma dos Açores (PT)		237.291		
Região Autónoma da Madeira (PT)	PT	241.989	7.150.153	8,66
Itä-Suomi		691.317		
Pohjois-Suomi	FI	629.494	1.320.811	1,60
Norra Mellansverige		843.437		
Mellersta Norrland		383.650		
Övre Norrland	SE	518.276	1.745.363	2,11
Merseyside		1.406.499		
South Yorkshire		1.303.273		
Cornwall and Isles of Scilly		492.513		
West Wales and The Valleys	UK	1.867.386	5.069.671	6,14
Totale Popolazione		82.524.907	82.524.907	

Fonte: ns. elaborazioni su dati Eurostat

Tab. 10: Popolazione beneficiaria obiettivo 2, 2000-2006

Stato	Popolazione massimale beneficiaria (in migliaia)
Belgium	1.269
Denmark	538
Germany (including ex-GDR from 1991)	10.296
Spain	8.809
France	18.768
Italy	7.402
Luxembourg (Grand-Duché)	118
Netherlands	2.333
Austria	1.995
Finland	1.582
Sweden	1.223
United Kingdom	13.836
Totale popolazione	68.169

Fonte: ns. elaborazioni su dati Eurostat.

3.1.5 La politica regionale per il periodo di programmazione 2007-2013

Proprio all'inizio di questo periodo di programmazione è stata perfezionata la seconda fase dell'allargamento ad Est, con l'entrata nell'Unione Europea di altri due Stati: la Romania e la Bulgaria.

Sono stati ridefiniti i nuovi obiettivi, che rimangono sempre tre, ma prevedono una copertura demografica differente. E' necessario sottolineare l'importanza che viene a ricoprire dal punto di vista demografico l'obiettivo "competitività regionale e occupazione", tanto che nella

comunicazione della Commissione è evidenziata l'esigenza per tutti gli Stati membri dell'UE di cogliere sfide importanti, quali il rapido cambiamento e la ristrutturazione economica e sociale, la globalizzazione del commercio, l'invecchiamento della popolazione e la tendenza verso un'economia e una società basata sulla conoscenza²¹; questo senza nulla togliere all'obiettivo prioritario della Convergenza per le regioni in ritardo di sviluppo. La Commissione, inoltre, ha previsto una concentrazione più rigorosa degli interventi, sviluppando in modo particolare tre temi prioritari: innovazione ed economia della conoscenza; ambiente; accessibilità e servizi di interesse economico generale. Il secondo obiettivo, infatti, è rivolto a tutte quelle aree che non beneficiano degli strumenti strutturali per la Convergenza.

Relativamente all'obiettivo della Convergenza, si può osservare nella tabella seguente la popolazione interessata, per stato membro, nella UE a 27.

Tab. 11: Popolazione beneficiaria dell'Obiettivo Convergenza, a regime specifico e transitorio

Stato	Popolazione beneficiaria	A regime transitorio
Belgium		1.290.079
Czech Republic	9.099.063	
Denmark		
Germany (including ex-GDR from 1991)	10.778.054	6.610.898
Estonia	1.342.409	
Ireland		
Greece	4.056.181	6.254.143
Spain	13.645.678	2.567.978
France	1.831.996	
Italy	16.874.969	591.338
Cyprus		
Latvia	2.281.305	
Lithuania	3.384.879	
Luxembourg (Grand-Duché)		
Hungary	7.193.480	
Malta	407.810	
Netherlands		
Austria		279.317
Poland	37.083.538	
Portugal	7.137.535	421.528
Slovenia	2.010.377	
Slovakia	4.786.884	
Finland		
Sweden		

²¹ Cfr. Rotilio, Alfano, Raschella S. (2006).

United Kingdom	2.387.241	2.387.241	
Romania	18.260.279		
Bulgaria	7.679.290		
Totale popolazione	150.240.968	20.402.522	170.643.490

Fonte: ns. elaborazioni su dati Eurostat

Nella tabella 12, riportata qui di seguito, sono presenti i dati relativi alla popolazione beneficiaria per l'obiettivo Competitività regionale e occupazione, a regime specifico e transitorio, che ed ammontava a circa 20 milioni di persone.

Tab. 12: Popolazione beneficiaria Obiettivo Competitività a regime specifico e transitorio

Area	Stato di appartenenza	Popolazione beneficiaria
Border, Midlands and Western	IE	1.153.796
Stereia Ellada		556.441
Notio Aigaio	GR	304.975
Castilla y León		2.486.166
Comunidad Valenciana		4.759.263
Canarias (ES)	ES	1.997.010
Sardegna	IT	1.659.443
Cyprus	CY	778.684
Közép-Magyarország	HU	2.872.678
Região Autónoma da Madeira (PT)	PT	245.806
Itä-Suomi	FI	660.859
Merseyside		1.365.022
South Yorkshire	UK	1.275.522
Totale popolazione		20.115.665

Fonte: ns. elaborazioni su dati Eurostat

3.2 Evoluzione della dimensione demografica dell'Unione Europea dal 1975 ad oggi

Nel seguente paragrafo s'intende analizzare la dimensione demografica dell'Unione, in seguito ai vari cambiamenti di natura sociale e politica.

Nella seguente tabella sono riportati i periodi precedentemente individuati, in relazione alla complessiva dimensione demografica Europea.

Come si può notare, la popolazione dei paesi membri della Comunità Europea nell'anno d'istituzione del FESR ammontava a circa 250 milioni.

Nel secondo periodo d'analisi, l'aumento della popolazione era conseguenza sia del positivo tasso di natalità, che si attestava intorno ad una media per i nove paesi del 2.56%, sia

dell'ingresso nella CEE della Grecia nel 1981 e successivamente di Spagna e Portogallo, entrambi nel 1986.

Tab. 13: Evoluzione demografica dell'Unione Europea (dati espressi in milioni)

Stati e anni	1975	1988	1993	1995	1999	2004	2007
BE, DE, IE, FR, IT, LU, NL, IE, UK	257,52	264,32	287,26	288,85	291,47	297,12	300,98
CEE a 9 + ES, PT,GR	310,72	323,01	346,79	348,81	352,28	360,98	367,22
BE, DE, IE, FR, IT, LU, NL, IE, UK,ES,PT,GR	310,73	323,01	346,79	348,81	352,28	360,98	367,22
UE a 12 + AT,FI,SE	331,20	343,94	368,42	370,67	374,28	383,31	389,91
BE, DE, IE, FR, IT, LU, NL, IE, UK,ES,PT,GR, AT,FI,SE	331,20	343,94	368,42	370,67	376,73	383,31	389,91
UE a 15 + CZ,EE,CY,HU,LV,LT,MT,PL,SI,SK	417,47	435,29	443,61	445,87	450,90	459,24	465,84
UE a 25 + BG, RO	447,31	467,27	474,88	477,01	481,62	488,76	495,13

Fonte: ns. elaborazioni su dati Eurostat

Nel 1993 l'incremento demografico della Comunità è stato principalmente causato dall'ingresso dei Länder orientali alla Germania. Successivamente, è stato effettuato un altro importante allargamento, con l'ingresso di altri tre Stati: Austria, Finlandia e Svezia, che ha incrementato la popolazione dell'Unione di circa 20 milioni di persone. Tra il 1999 e il 2004 è stato attuato l'allargamento finora più consistente che l'Unione abbia mai affrontato. L'allargamento verso Est, con l'ingresso di dieci nuovi Stati, ha portato la popolazione che prima dell'allargamento era di oltre 375 milioni di persone, a quasi 460 milioni di unità: un incremento di quasi un quinto, rispetto alla popolazione precedente. Nel 2007 infine, sono entrati a far parte dell'UE Bulgaria e Romania, incrementando ulteriormente la popolazione europea, rispettivamente, di circa 8 e 20 milioni di persone, per un totale di circa 495 milioni di unità.

3.3 Dimensione delle politiche strutturali in termini di popolazione

3.3.1 Uno sguardo d'insieme

L'evoluzione delle politiche strutturali, in modo particolare il cambiamento dei criteri di ammissibilità e di obiettivi, registrata durante tutto il periodo in esame ha portato ad una

modificazione della popolazione beneficiaria; d'altro canto, a livello comunitario, in ragione degli allargamenti precedentemente ricordati, è avvenuto un notevole cambiamento della complessiva consistenza demografica.

Tutto ciò richiede un'analisi congiunta delle variazioni intervenute nelle suddette grandezze, al fine di comprendere l'effettiva influenza esercitata dalle politiche strutturali a livello demografico.

Poche sono le considerazioni effettuabili sul primo periodo di programmazione, tranne il fatto che nel primo anno di funzionamento del FESR – il 1975 – l'incidenza percentuale della popolazione beneficiaria si attestava intorno all'11% del totale comunitario.

Anno 1975		
Totale popolazione comunitaria:	274.969.001	Incid. %
Totale popolazione beneficiaria azioni strutturali:	29.717.100	10,81%

Nella seguente tabella sono presentate le incidenze della popolazione beneficiaria del primo obiettivo e di quella beneficiaria delle azioni strutturali sull'ammontare complessivo della popolazione nel 1988.

Anno 1988		
Totale popolazione comunitaria:	323.016.715	Incid. %
Totale popolazione beneficiaria azioni strutturali:	140.600.370	43,53%
Popolazione beneficiaria obiettivo 1:	66.435.900	20,57%

In questo anno la popolazione comunitaria interessata agli interventi – essendo pari a circa 140 milioni di persone – ammontava al 43% del totale. Nello specifico, per quanto riguarda l'obiettivo 1 è opportuno sottolineare che più del 90% dei beneficiari è distribuito in soli cinque paesi: Portogallo, Grecia e Irlanda, dove la copertura demografica era completa, nonché Spagna ed Italia, dove era invece, rispettivamente, intorno al 50% e al 30%.

Nella tabella sottostante, che prende in considerazione l'anno 1993, è possibile osservare un incremento, rispetto al periodo precedente, di quasi dieci punti percentuali in relazione all'incidenza della popolazione beneficiaria. Il primo obiettivo che coinvolge sempre la quota maggiore di popolazione, si attesta al 23%; Portogallo, Grecia, Irlanda, Spagna e Italia sono ancora i paesi maggiormente destinatari degli interventi, con una popolazione beneficiaria che ammontava a quasi 61 milioni, pari al 76% circa della popolazione beneficiaria complessiva.

Con l'ingresso dei Länder della Germania orientale nell'Unione, è aumentata anche la parte di popolazione tedesca beneficiaria, che nel periodo precedente era intorno al milione di persone,

con un'incidenza dell'1,72%, mentre nel periodo in esame si è attestata intorno al 18% circa, coinvolgendo 14,4 milioni di persone.

Anno 1993	Valori assoluti	Incid. %
Popolazione beneficiaria obiettivo 1:	79.999.802	23,07
Popolazione beneficiaria obiettivo 2:	57.214.347	16,50
Popolazione beneficiaria obiettivo 3:	12.938.097	3,73
Popolazione beneficiaria obiettivo 4:	5.556.880	1,60
Popolazione beneficiaria obiettivo 5b:	30.859.341	8,90
Popolazione beneficiaria obiettivo 6:	1395.470	0,40
Popolazione beneficiaria delle azioni strutturali:	107.964.135	31,13
Totale popolazione comunitaria :	346.793.101	

Per il periodo che va dal 2000 al 2006, in cui la Commissione ha cercato di rafforzare il principio della concentrazione delle risorse, questa volontà si è effettivamente tradotta in una riduzione della popolazione beneficiaria delle aree obiettivo dal 54% a circa il 40% del totale.

Anno 1999	Valori assoluti	Incid. %
Popolazione beneficiaria obiettivo 1:	82.524.907	21,91
Popolazione beneficiaria obiettivo 2:	68.169.000	18,09
Totale popolazione beneficiaria:	150.693.907	40,00
Totale popolazione comunitaria:	376.735.773	

Questa riduzione, piuttosto consistente, è stata attuata a scapito dei paesi precedentemente beneficiari, come l'Irlanda, che ha visto calare la copertura demografica nazionale al 26% della popolazione, e il Portogallo, dove la copertura è invece stata ridotta al 70%.

Queste riduzioni per l'abbassamento della popolazione delle aree interessate agli interventi si sono rese ancora più necessarie a fronte dell'ingresso di tre nuovi Stati nell'Unione: Austria, Svezia e Finlandia. I nuovi Stati hanno rispettivamente beneficiato degli interventi nella seguente misura: per l'Austria, la popolazione nazionale beneficiaria era pari a 2.27 milioni di abitanti, il 28.5% della popolazione; per la Svezia la popolazione beneficiaria ammontava a 2.97 milioni di abitanti, il 33.5% della popolazione; infine, per la Finlandia era prevista una copertura del 56% della popolazione, pari a 2.9 milioni di abitanti.

Bisogna però riconoscere la limitata incidenza rivestita a livello europeo da questi tre nuovi Stati, la cui quota di popolazione beneficiaria degli obiettivi 1 e 2 rispetto ai beneficiari del resto d'Europa si attestava al 5.5%.

L'ultimo periodo analizzato presenta considerevoli variazioni, sia dal punto di vista dell'andamento demografico dell'Unione Europea, sia dal punto di vista della ridefinizione degli obiettivi e delle conseguenti variazioni delle aree beneficiarie degli interventi per perseguirli.

Per il primo aspetto bisogna evidenziare l'allargamento verso Est, avvenuto nel 2004 con l'ingresso di dieci Paesi. A differenza degli allargamenti precedenti, la consistenza di quest'ultimo è stata decisamente maggiore, ma ancora più importante è la conseguenza derivante al livello del PIL pro capite di questi nuovi Stati: l'effetto statistico ottenuto (con il Pil comunitario che è diminuito) ha portato all'esclusione di alcuni paesi precedentemente beneficiari degli interventi strutturali.

Anno 2007	Valori assoluti	Incid. %
Popolazione beneficiaria obiettivo Convergenza:	170.643.490	34,46
Popolazione beneficiaria obiettivo Competitività:	20.115.665	4,06
Popolazione beneficiaria obiettivo Cooperazione:	104.698.874	21,22
Popolazione beneficiaria azioni strutturali:	295.458.029	59,67
Totale popolazione comunitaria	495.128.529	

Come si può notare dalla tabella precedente, con la nuova legislazione, il primo obiettivo Convergenza interessa la popolazione che in precedenza beneficiava dell'ex obiettivo 1 e del fondo di coesione, aumentando la sua porzione di popolazione beneficiaria dal 21,9% al 34,5%.

Questione fondamentale assume poi l'ampiezza del raggio d'azione dell'obiettivo relativo alla Competitività; infatti, come previsto dal nuovo Regolamento CE 1083/2006, l'ammissibilità geografica dell'obiettivo è estesa a tutta l'area dell'Unione, con unica restrizione per quelle aree già beneficiarie degli interventi per l'Obiettivo Convergenza.

Ad oggi, le aree ufficialmente ammesse sono quelle stabilite nella Decisione della Commissione n. 597 del 4/10/2006 a regime transitorio e specifico.

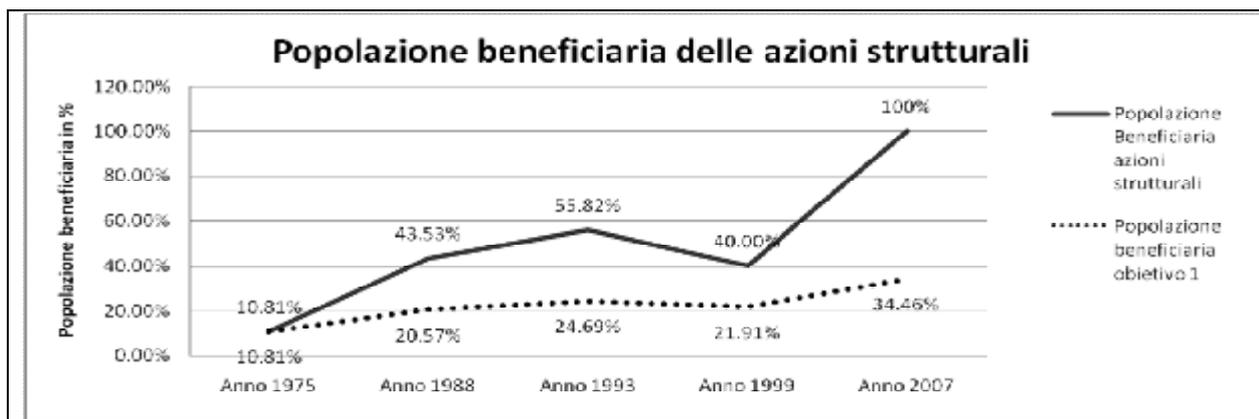
Il corrispondente valore di incidenza percentuale di tali aree effettivamente ammesse, pari al 4% circa, appare fuorviante, giacché il limite dimensionale di tale obiettivo – come si è appena detto – è potenzialmente pari alla totalità della popolazione che non beneficia di aiuti da parte dell'obiettivo "Convergenza". in sostanza il secondo obiettivo della riforma, unito al primo, tende a raggiungere una copertura totale della popolazione europea, dimensione che verrà raggiunta o meno a seconda delle politiche intraprese dai singoli Stati, in base alla loro volontà di sviluppo ed alla loro progettazione dei piani d'intervento.

Infine, per quanto riguarda l'obiettivo Cooperazione territoriale, la popolazione beneficiaria ammonta circa 10 milioni di persone, pari al 20% circa della popolazione beneficiaria complessiva.

3.3.2 Conclusioni

La dimensione demografica della politica comunitaria di coesione, a seguito sia della sua evoluzione sia dei vari allargamenti dell'Unione, presenta un andamento crescente dal 1975 al 1993, quando il rapporto tra la popolazione delle regioni destinatarie sul totale di quella dell'Unione raggiunge il suo massimo proprio in corrispondenza della seconda riforma dei Fondi strutturali, con una copertura pari al 54,20%.

Grafico 3.



Fonte: ns. elaborazioni su dati Eurostat.

Come si può notare dal grafico qui allegato, per il periodo di programmazione successivo si manifesta una lieve contrazione di tale rapporto, che può essere considerata il risultato di un'azione finalizzata al rafforzamento del principio della concentrazione delle risorse, grazie al quale migliorare l'efficacia delle politiche. A ulteriore conferma di quanto appena affermato, anche l'incidenza in termini demografici dell'obiettivo 1 è passata dal 23% del sottoperiodo conclusosi nel 1993 a poco meno del 22% del sottoperiodo terminato nel 1999, mentre con l'adozione del nuovo obiettivo "Convergenza" si presenta una marcata crescita della popolazione beneficiaria, pari a oltre il 12% rispetto al periodo precedente.

Dal grafico, poi, si può constatare come la popolazione beneficiaria degli strumenti strutturali nell'ultimo periodo di programmazione tenda a coincidere con la totalità dei cittadini europei, e ciò in seguito alla possibilità stabilita per il secondo obiettivo di intervenire in qualsiasi area non ammissibile all'obiettivo "convergenza". Tale soluzione è stata appositamente definita dalla Commissione europea, al fine di fornire gli strumenti ritenuti più efficaci nelle zone realmente bisognose definite dai singoli Stati, senza dover soddisfare particolari vincoli.

In definitiva, emerge con evidenza la sempre maggiore rilevanza, via via acquisita nei vari periodi di programmazione, dell'influenza esercitata dalle politiche strutturali sulla popolazione

dell'Unione Europea, fino a raggiungere la sua totalità, e ciò non solo per i vari allargamenti, ma anche e in particolar modo in seguito alla ratio presente nella normativa comunitaria sulle politiche d'intervento, in cui i vari strumenti non sono più intesi in modo esclusivo per affrontare una determinata problematica, ma vengono utilizzati in modo sinergico per affrontare assieme gli squilibri territoriali e, nel contempo, riuscire a cogliere le specifiche opportunità offerte da ogni area.

CAP. 4: LA DIMENSIONE TERRITORIALE DELLA POLITICA DI COESIONE

In questo quarto capitolo l'analisi viene condotta dal punto di vista geografico, individuando cioè l'estensione territoriale delle regioni beneficiarie dell'azioni strutturali.

I periodi di riferimento considerati sono del tutto analoghi a quelli del capitolo precedente, per cui verranno considerate: a) la dimensione territoriale dell'Europa a 9, nel 1975, quando venne istituito il FESR e identificata la relativa superficie delle regioni beneficiarie; b) la dimensione territoriale delle regioni assistite con la prima riforma dei Fondi strutturali nel 1988 e l'allargamento dell'Europa a 12; c) la dimensione geografica per il periodo di programmazione che va dal 1993 al 1999, con l'ulteriore allargamento dell'Europa, dovuto all'ingresso di Svezia, Finlandia e Austria, e l'incidenza a livello territoriale della seconda riforma dei Fondi strutturali; d) la variazione della dimensione geografica dell' Europa intervenuta nel periodo di programmazione definito con "Agenda 2000", dal 2000 al 2006, a seguito dell'allargamento più consistente, e le ripercussioni della nuova riforma dei Fondi; e) infine, l'estensione territoriale, sia a livello comunitario che a livello di regioni beneficiarie, prevista per il nuovo periodo di programmazione dal 2007 al 2013, considerando l'ultimo allargamento effettuato con l'ingresso di Romania e Bulgaria, dal 1° gennaio 2007.

4.1 Estensione territoriale delle regioni beneficiarie delle politiche strutturali

4.1.1 All'istituzione del FESR

All'epoca dell'istituzione del FESR, le politiche strutturali non coprivano una percentuale elevata del territorio comunitario, principalmente a causa delle difficoltà burocratiche riscontrate nel formulare la richiesta degli interventi strumentali da parte dei soggetti destinatari.

Tab. 14: Superficie delle regioni beneficiarie al 1975

Area geografica	Stato di appartenenza	Sup. in Km ²	Incidenza percentuale
Prov. Hainaut	BE	3.785,7	1,48
Aquitaine		41.308,4	
Midi-Pyrénées		45.347,8	
Languedoc-Roussillon	FR	27.375,8	44,72
Abruzzo		10.762,2	
Molise		4.437,7	
Campania		13.590,2	
Puglia		19.357,9	
Basilicata		9.994,6	

Calabria		15.080,6	
Sicilia		25.711,4	
Sardegna	IT	24.089,9	48,24
Northern Ireland	UK	14.160,4	5,55
Totale popolazione		255.002,6	100,00

Fonte: ns. elaborazioni su dati Eurostat

Come si può osservare dalla tabella 14, la superficie territoriale delle regioni beneficiarie del FESR ammontava a circa 250 mila km², pari al 18.3% della complessiva superficie comunitaria. Dal punto di vista geografico si nota che erano Francia e Italia i paesi maggiormente beneficiari, rispettivamente, con il 44% e il 48% circa di superficie coperta dalle politiche strutturali.

4.1.2 La prima riforma dei fondi strutturali per il periodo 1988-1993

In questo secondo periodo, per ovviare alle carenze programmatiche precedentemente segnalate sono state stabilite regole più precise concernenti l'erogazione dei Fondi a favore delle regioni assistite. Pertanto, in questo paragrafo si analizza la dimensione territoriale delle regioni beneficiarie degli aiuti concernenti gli obiettivi 1, 2²² e 5b²³, per i quali il principale strumento d'intervento era costituito dal FESR.

Dalla tabella 15 si nota come, a livello di estensione territoriale lo Stato maggiormente beneficiario degli aiuti per l'obiettivo 1 era la Spagna, con una percentuale di superficie beneficiaria maggiore del 40% rispetto alla superficie complessiva europea coperta dal primo obiettivo.

Tab. 15: Superficie delle regioni beneficiarie obiettivo 1, 1989-1993

Area Geografica	Stato di appartenenza	Superficie in km ²	Incidenza %
Saarland	DE	2.568,5	0,29
Ireland	IE	69.797,1	7,94
Greece	GR	131.625,5	14,97
Galicia		29.574	
Principado de Asturias		10.604	
Castilla y León		94.225	
Castilla-la Mancha		79.461	
Extremadura		41.634	
Andalucia		87.599	

²² Cfr. Decisione della Commissione del 21 marzo 1989 che stabilisce un primo elenco delle regioni colpite dal declino industriale, cui si applicava l'obiettivo 2, definito al regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio (89/288/CEE).

²³ Cfr. Decisione della Commissione del 10 maggio 1989.

Región de Murcia		11.314	
Ciudad Autónoma de Ceuta (ES)		19	
Ciudad Autónoma de Melilla (ES)		13	
Canarias (ES)	ES	7.447	41,15
Corse		8.679,8	
French overseas departments (FR)	FR	892,7	11,14
Abruzzo		10.762,7	
Molise		4.437,7	
Campania		13.590,2	
Puglia		19.357,9	
Basilicata		9.994,6	
Sicilia		25.711,4	
Sardegna	IT	24.089,9	12,27
Portugal	PT	91.946,7	10,45
South Yorkshire		1.559,4	
Northern Ireland	UK	14.160,4	1,79
Totale popolazione		879.458,8	

Fonte: ns. elaborazioni su dati Eurostat

Nell'appendice statistica, invece, vengono riportati i dati riguardanti l'estensione geografica delle aree interessate all'obiettivo 2 (riconversione di regioni o parti di regioni gravemente colpite dal declino industriale) per singolo Stato membro.

Osservando la relativa tabella A6, possono essere fatte considerazioni analoghe a quelle relative al primo obiettivo, giacché le aree territoriali beneficiarie non erano distribuite in modo uniforme. In questo caso, però, lo Stato maggiormente beneficiario a livello territoriale era la Francia, con una percentuale di superficie beneficiaria per l'obiettivo 2 pari a circa il 45% della complessiva copertura territoriale dell'obiettivo.

Osservando la successiva tabella A7, contenente i dati relativi alle superfici beneficiarie dell'obiettivo 5b (Promozione dello sviluppo nelle zone rurali) si può constatare come per questo obiettivo gli Stati che registravano una copertura territoriale maggiore rispetto al complesso delle aree beneficiarie erano: la Francia, con una quota superiore al 65%; seguita da Italia, quasi 12%; Germania 9% e Regno Unito di poco inferiore al 6%.

4.1.3 Seconda riforma dei Fondi strutturali, dal 1993 al 1999

Per comprendere l'evoluzione della superficie territoriale delle regioni beneficiarie degli interventi del FESR in questo periodo di programmazione, bisogna suddividerlo in due sottoperiodi: il primo, che va dal 1993 al 1995, quando gli Stati membri dell'Unione ammontavano a 12; e il secondo periodo, dal 1995 al 1999, quando c'è stato l'ingresso di

Austria, Svezia e Finlandia. Infatti, la nuova disciplina dei Fondi strutturali ha introdotto nel 1995 un sesto obiettivo²⁴, strettamente destinato ai nuovi Stati membri, il quale prevedeva l'intervento da parte del FESR per quelle regioni che presentavano una densità di popolazione inferiore ad 8 abitanti per km².

Nella tabella 16 sono riportati i dati della dimensione territoriale delle regioni beneficiarie degli aiuti a sostegno dell'obiettivo 1 per l'intero periodo di programmazione. Come si può notare dalla tabella, la superficie complessiva beneficiaria degli strumenti finanziari, rispetto a quella del periodo precedente, ha fatto registrare un incremento significativo, da circa 880 mila km² a quasi un milione di km² circa, pari all'11%.

Nello specifico per ogni singolo Stato, oltre a Grecia, Irlanda e Portogallo, la cui copertura geografica per l'obiettivo 1 era totale, si individuavano Spagna e Italia con una copertura del 30% circa la prima e del 12% la seconda.

Tab. 16: Superficie delle regioni beneficiarie dell'obiettivo 1, 1994-1999

Area Geografica	Stato di appartenenza	Sup. in Km ²	Incidenza %
Prov. Hainaut	BE	3.785,7	0,38
Brandenburg		1.5498	
Mecklenburg-Vorpommern		23.173,5	
Sachsen		18.413,2	
Sachsen-Anhalt		20.444,8	
Thüringen		16.172,2	
Ireland	IE	69.797,1	7,09
Greece	GR	131.625,5	13,37
Galicia	ES	29.574	30,78
Principado de Asturias		10.604	
Cantabria		5.321	
Castilla y León		94.225	
Castilla-la Mancha		79.461	
Extremadura		41.634	
Comunidad Valenciana		23.260	
Región de Murcia		11.314	
Ciudad Autónoma de Ceuta (ES)		19	
Ciudad Autónoma de Melilla (ES)		13	
Canarias (ES)		7.447	
Nord - Pas-de-Calais		12.414,1	
Corse		8.679,8	

²⁴ Cfr. Decisione della Commissione dell'11 luglio 1995 (95/360/CE) e Decisione della Commissione del 6 novembre 1995 (96/116/CE).

French overseas departments (FR) ¹	FR	89.287	11,22
Abruzzo		10.762,7	
Molise		4.437,7	
Campania		13.590,2	
Puglia		19.357,9	
Basilicata		9.994,6	
Calabria		15.080,6	
Sicilia		25.711,4	
Sardegna	IT	24.089,9	12,50
Flevoland	NL	2.412,3	0,25
Portugal	PT	91.946,7	9,34
Merseyside		655,2	
Highlands and Islands		39.777,3	
Northern Ireland	UK	14.160,4	5,55
Totale popolazione		984.139,8	

Fonte: ns. elaborazioni su dati Eurostat

Nella tabella A8, presente in appendice, sono riportati i dati relativi alla copertura territoriale dell'obiettivo 2²⁵. Rispetto al periodo di programmazione precedente, la dimensione territoriale beneficiaria per il periodo 1993-1995 è aumentata di circa 100 mila km², per poi aumentare ulteriormente dal 1995 al 1999 di quasi altrettanto, raggiungendo poco meno di 600 mila km² di estensione, pari a poco più del 16% della superficie complessiva.

All'interno della tabella A9, relativa alla dimensione territoriale dell'obiettivo 5b²⁶, è possibile osservare come l'incremento maggiore a livello di superficie beneficiaria sia stato fatto registrare proprio da tale obiettivo, con un aumento tra il periodo 1988-1992 e quello 1993-1994 superiore a 300 mila km² circa di territorio assistito. In altre parole, con l'ingresso di Austria, Svezia e Finlandia la copertura geografica dell'obiettivo 5b ha superato in modo significativo il milione di km² di estensione. I singoli Stati presentavano rapporti dimensionali analoghi al periodo precedente, salvo che per la Finlandia il cui rapporto tra estensione territoriale beneficiaria e quella complessiva per l'Unione europea si attestava a più del 25%.

Infine, nella tabella A10, presente in appendice, sono presentati i dati relativi inseriti alla copertura territoriale dell'obiettivo 6, la cui La dimensione geografica ammontava a quasi 500 mila km², pari a circa il 14% della superficie comunitaria.

²⁵ Cfr. Decisione della Commissione del 22 novembre 1995 (96/124/CE), (96/123/CE), (96/122/CE), (96/126/CE), (96/125/CE); Cfr. Decisione della Commissione, del 15 novembre 1995 (96/121/CE), (96/120/CE), (96/119/CE), (96/118/CE); Cfr. Decisione della Commissione del 22 febbraio 1995 (95/47/CE).

²⁶ Cfr. Decisione della Commissione del 26 gennaio 1994 (94/197/CE); Cfr. Decisione della Commissione del 18 aprile 1995 (95/143/CE).

4.1.4 Estensione territoriale a seguito della riforma dei Fondi strutturali 2000-2006

Analogamente alle considerazioni effettuate nel precedente capitolo, anche l'estensione geografica ha risentito della riforma adottata per il periodo 2000-06. Osservando i dati relativi alle dimensioni geografiche delle aree beneficiarie del primo obiettivo, con l'ausilio della tabella 17 si può notare come l'aumento della superficie destinataria da circa 900 mila km² per il periodo antecedente alla nuova riforma, abbia raggiunto circa 1,5 milioni di km² di area beneficiaria al 2006.

Gli Stati che presentavano una maggiore incidenza percentuale per le aree beneficiarie dell'obiettivo 1 rispetto al totale erano: Spagna, più del 26%; Svezia, più del 20%; Finlandia, più del 15%; ed infine, Italia e Germania, entrambi con circa l'8%.

Tab. 17: Superficie delle regioni beneficiarie obiettivo 1, 2000-2006

Area geografica	Stato di appartenenza	Superficie beneficiaria ob 1	Sub-totale	Incidenza percentuale
Brandenburg	DE	15.498	73.256,9	5,03
Mecklenburg-Vorpommern		23.173,5		
Chemnitz		6.096,8		
Dresden		7.930,6		
Leipzig		4.385,8		
Thüringen		16.172,2		
Border, Midlands and Western		33.252,3		
Anatoliki Makedonia, Thraki	GR	14.157,9	116.075,8	7,97
Kentriki Makedonia		18.810,9		
Dytiki Makedonia		9.451,5		
Thessalia		14.036,9		
Ipeiros		9.203,6		
Ionia Nisia		2.307,2		
Dytiki Ellada		11.350,7		
Peloponnisos		15.490,5		
Attiki		3.808,2		
Voreio Aigaio		3.836		
Notio Aigaio		5.286,3		
Kriti		8.336,1		
Galicia		29.574		
Comunidad Valenciana		23.260		
Cantabria		5.321		
Principado de Asturias		10.604		
Castilla y León		94.225		
Castilla-la Mancha	79.461			

Extremadura		41.634		
Andalucia		87.599		
Región de Murcia		11.314		
Ciudad Autónoma de Ceuta (ES)		19		
Ciudad Autónoma de Melilla (ES)		13		
Canarias (ES)	ES	7.447	390.471	26,82
French overseas departments (FR)	FR	89.287	89.287	6,13
Campania		13.590,2		
Puglia		19.357,9		
Basilicata		9.994,6		
Calabria		15.080,6		
Sicilia		25.711,4		
Sardegna	IT	24.089,9	107.824,6	7,41
Burgenland (A)	AT	3.965,5	3.965,5	0,27
Norte		21280		
Centro (PT)		28.178,6		
Alentejo		31.483,6		
Região Autónoma dos Açores (PT)		2.322		
Região Autónoma da Madeira (PT)	PT	828	84.092,2	5,78
Itä-Suomi		85.171,9		
Pohjois-Suomi	FI	141.540,7	226.712,6	15,57
Norra Mellansverige		69.547,7		
Mellersta Norrland		77.207		
Övre Norrland	SE	165.295,6	312.050,3	21,4
Merseyside		655,2		
South Yorkshire		1.559,4		
Cornwall and Isles of Scilly		3.559		
West Wales and The Valleys	UK	13.121	18.894,6	1,30
Totale popolazione		1.455.882,8		

Fonte: ns. elaborazioni su dati Eurostat

Nella tabella A11, riportata in appendice, sono contenuti i dati della dimensione territoriale riguardante le regioni ammesse all'obiettivo 2.

Come si può notare da tale tabella, gli Stati che beneficiavano maggiormente a livello territoriale degli strumenti strutturali per l'obiettivo 2 erano: Francia che presentava la percentuale più elevata di superficie nazionale beneficiaria rispetto al totale, pari al 23% circa; Italia e Svezia, quasi il 15%; Finlandia, 12,5% circa; e Regno Unito 11,5%.

4.1.5 Dimensione geografica delle aree beneficiarie delle azioni strutturali per il periodo di programmazione 2007-2013

Per questo periodo di programmazione l'evoluzione della dimensione territoriale è piuttosto significativa, in quanto proprio in questo periodo hanno iniziato a ricevere aiuti dai fondi

comunitari i dieci Stati entrati a far parte dell'Unione nel 2004; bisogna considerare, inoltre, l'allargamento, avvenuto nel 2007, con l'ingresso di Romania e Bulgaria.

Infine la nuova legislazione in materia di politiche strutturali ha apportato considerevoli cambiamenti nell'ampiezza del raggio d'azione degli strumenti finanziari, tanto che non sono previste linee guida tendenti ad articolare gli strumenti in relazione all'obiettivo da perseguire.

Nella tabella 18 è riportata la dimensione territoriale delle aree ammesse all'obiettivo "Convergenza" per singolo Stato membro, mentre nella tabella (A13) dell'appendice sono contenuti i dati per ciascuna delle aree beneficiarie, sempre per singolo Stato.

Tab. 18: Superficie delle regioni beneficiarie Ob. Convergenza, 2007-2013

Stato	Superficie in km ²	Incidenza percentuale
Italia	73.740	4,41
Germania	89.325,5	5,35
Estonia	45.288	2,71
Regno Unito	3.563	0,21
Francia	88.868,2	5,32
Grecia	68.147	4,08
Spagna	238.268	14,26
Portogallo	83.359,1	4,99
Bulgaria	111.001,9	6,64
Rep. Ceca	78.371	4,69
Ungheria	86.110,1	5,15
Lettonia	64.589	3,87
Lituania	65.300	3,91
Malta	315,6	0,02
Polonia	303.273	18,15
Romania	203.938	12,21
Slovenia	20.273	1,21
Rep. Slovacca	46.981,1	2,81
Totale superficie	1,670.711,5	

Fonte: ns. elaborazioni su dati Eurostat

Nella tabella A14, presente in appendice, sono riportati i dati riguardanti la dimensione geografica delle aree beneficiarie dell'obiettivo Convergenza a regime transitorio e specifico, il cui ammontare complessivo era molto esiguo, pari a circa 170mila km².

La dimensione complessiva delle aree beneficiarie dell'obiettivo Convergenza, ottenuta come somma delle superfici ammesse a regime transitorio e specifico ammonta a quasi 2 milioni di

km² circa il 42%; un aumento di circa 400 mila km² il 20 %, nell'estensione geografica delle zone beneficiarie, rispetto al precedente periodo.

Gli Stati che a livello geografico beneficiano in misura maggiore degli interventi strutturali per l'obiettivo Convergenza sono quelli neo-entrati in seguito all'allargamento verso Est. Tra questi, alcuni beneficiano degli interventi per l'estensione complessiva del loro territorio nazionale, come Estonia, Lettonia, Lituania e Slovenia, incidendo però per un valore inferiore al 13% rispetto alla totalità delle superficie Europea beneficiaria. Altri Stati, tra cui Romania, Ungheria, Polonia, Romania, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca e Bulgaria incidono a livello complessivo sulla totalità della dimensione territoriale beneficiaria per quasi la metà.

Sommando queste due percentuali, si ottiene che circa il 63% della superficie beneficiaria delle politiche è costituita dagli Stati appena entrati con i due allargamenti verso Est.

Tra i rimanenti beneficiari, spiccano per l'estensione delle loro zone interessate: Spagna, Portogallo, Italia, Francia, Germania e Grecia, con un incidenza della loro superficie assistita pari a circa un terzo rispetto al totale Europeo.

Nella tabella A15, riportata in appendice, sono presenti i dati relativi alle dimensioni geografiche delle aree beneficiarie dell'obiettivo Competitività, aree non facenti più parte dell'obiettivo 1 perché il loro reddito non soddisfa più i requisiti di ammissibilità. Come previsto dal Regolamento che le individua²⁷, queste aree non rispettavano più i parametri per rientrare nel primo obiettivo, ma vengono comunque aiutate a titolo transitorio per consolidare i risultati raggiunti. Nella tabella A16, anch'essa presente in appendice, sono contenuti invece i dati relativi all'estensione territoriale delle aree beneficiarie dell'obiettivo Cooperazione, che ammonta a più di 2 milioni di km², circa il 45% della superficie dell'Unione.

4.2 L'evoluzione dell'estensione territoriale dell'Unione

In questo paragrafo si punta a determinare l'evoluzione della dimensione geografica dell'Unione Europea, considerando principalmente gli allargamenti avvenuti. La tabella che segue riporta i dati dell'estensione territoriale comunitaria in corrispondenza delle varie tappe considerate.

Nel 1975, anno d'istituzione del FESR, gli Stati membri della Comunità erano nove e la loro estensione territoriale ammontava a quasi 2 milioni di km².

In questo periodo, per quanto riguarda la Germania, faceva parte della comunità solo la Repubblica Federale Tedesca, con una superficie pari a circa 250 mila km².

²⁷ Cfr. Decisione della Commissione del 4 agosto 2006

Tab. 19: Evoluzione della dimensione territoriale dell'Unione Europea

Anno	Stati Membri	Superficie in km ²
1975	BE, DE, IE, FR, IT, LU, NL, IE, UK	1.843.757,6
1988	CEE a 9 + ES,PT,GR	2.681.821,6
1993	BE, DE, IE, FR, IT, LU, NL, IE, UK,ES,PT,GR	2.681.821,6
1995	UE a 12 + AT,FI,SE	3.545.184,4
1999	BE, DE, IE, FR, IT, LU, NL, IE, UK,ES,PT,GR, AT,FI,SE	3.545.184,4
2004	UE a 15 + CZ,EE,CY,HU,LV,LT,MT,PL,SI,SK	4.226.657,6
2006	UE a 25 + BG, RO	4.576.050,4

Fonte: ns. elaborazioni su dati Eurostat

Nel secondo periodo di programmazione considerato, la CE è stata oggetto di numerosi cambiamenti a livello geografico, tanto da veder aumentare la propria estensione a causa di due fattori concomitanti. Il primo è costituito dall'ingresso da parte di altri tre Stati nella Comunità: la Grecia nel 1981, la cui estensione geografica era pari a 130 mila km²; Spagna e Portogallo nel 1985, di una dimensione, rispettivamente, di 500 e 91 mila km². Il secondo fattore è l'unificazione delle due Germanie, avvenuta nel 1991, dopo la caduta del Muro di Berlino, incrementando la dimensione dello Stato Tedesco a oltre 350 mila km².

Per il periodo della seconda riforma strutturale, dal 1993 al 1999, con l'ingresso di Austria, Finlandia e Svezia, nel 1995, la superficie dell'Unione ha visto incrementare la propria estensione di quasi 900 mila km², portandola ad una dimensione complessiva superiore ai 3 milioni e mezzo di km².

Nel periodo successivo la variazione geografica ha fatto registrare un incremento con l'ingresso nell'Unione, nel 2004, di altri dieci paesi (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Rep.Ceca, Rep.Slovacca, Slovenia e Ungheria), con un'estensione complessiva pari a circa 680 mila km², che hanno portato la dimensione dell'Unione a superare i 4 milioni di km² di superficie complessiva.

Proprio all'inizio dell'ultimo periodo di programmazione è stato perfezionato l'ulteriore ingresso di altri due paesi dell'Est, Romania e Bulgaria, con una superficie pari, rispettivamente, a 240 e 110 km², per cui ora l'estensione geografica dell'UE supera i 4,5 milioni di Km².

4.3 Incidenza territoriale delle politiche strutturali

4.3.1 Analisi comparata

Per determinare l'evoluzione della superficie europea beneficiaria degli interventi strutturali in seguito alle variazioni dei criteri di ammissibilità, la soluzione più semplice e nel contempo efficace è quella di determinare i rapporti tra le grandezze presentate nei due paragrafi precedenti.

In primo luogo, si tratta di rapportare le dimensioni territoriali individuate nel primo paragrafo, relative all'estensione delle regioni beneficiarie, con le dimensioni individuate nel secondo paragrafo, relative all'estensione complessiva dell'UE, così da cogliere l'andamento generale della copertura geografica delle aree beneficiarie delle politiche strutturali.

Nella tabella seguente è riportata la superficie beneficiaria del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale rispetto alla complessiva superficie comunitaria, la cui incidenza nel 1975 era pari a circa il 14%.

1975	
Superficie beneficiaria FESR:	255.002,6
Totale superficie europea:	1.843.758
Incidenza %	13,83%

Nella seconda tabella, riguardante il periodo che va dal 1989 al 1992, si nota come questa incidenza sia aumentata di cinquanta punti percentuali, raggiungendo quasi il 65%.

1989-1992		
Superficie obiettivo 1:	879.458,8	48,84%
Superficie obiettivo 2:	373.987,3	20,77%
Superficie obiettivo 5b:	547.264,44	30,39%
Superficie beneficiaria complessiva:	1800.710,54	
Superficie condivisa obiettivo 2 e 5b:	71.345,2	
Superficie beneficiaria reale:	1.729.365,34	
Totale superficie europea:	2.681.821,6	
Incidenza %:	64,48%	

Come si può vedere dalla successiva tabella riportante i riguardanti il periodo 1993-1994, l'aumento della superficie comunitaria che ha beneficiato delle azioni strutturali è ulteriormente cresciuta, superando l'81% della superficie complessiva.

1993-1994			
	Superficie obiettivo 1:	984.139,8	41,49%
	Superficie obiettivo 2:	477.579,8	20,13%
	Superficie obiettivo 5b:	910.343,8	38,38%
	Superficie condivisa obiettivo 2 e 5b:	194.092,6	
Superficie beneficiaria complessiva:		2.177.970,8	
Incid. % superficie beneficiaria rispetto a quella totale:		81,21%	

Con l'ingresso nell'Unione di Svezia, Austria e Finlandia, è stato previsto un nuovo obiettivo al fine di intervenire proprio nelle regioni poco densamente popolate di questi paesi e favorirne lo sviluppo.

1995			
	Superficie obiettivo 1:	984.139,8	29,65%
	Superficie obiettivo 2:	477.579,8	14,39%
	Superficie obiettivo 5b:	1.361.924,8	41,03%
	Superficie obiettivo 6:	495.565,7	14,93%
Superficie beneficiaria complessiva:		3.319.210,1	
Superficie condivisa obiettivo 2, 5b e 6:		408.660,9	
Superficie beneficiaria reale:		2.910.549,2	
Incid. % superficie beneficiaria rispetto a quella totale:		82,10%	

Dalla tabella seguente, è possibile cogliere come la volontà, espressa da parte della Commissione, di voler aumentare la concentrazione delle risorse, seppure in misura modesta, è stata sostanzialmente raggiunta, tanto che il rapporto fra la superficie beneficiaria e quella complessiva nel periodo 1999-2003 è diminuito di quasi sette punti percentuali.

1999-2003			
	Superficie obiettivo 1:	1.455.882,8	54,26%
	Superficie obiettivo 2:	1.227.424,6	45,74%
Superficie beneficiaria complessiva:		2.683.307,4	
Incidenza %:		75,69%	

Per il periodo di programmazione compreso tra il 2000 e il 2006, è necessario considerare il primo allargamento dell'Unione verso Est. Nel riquadro riportato di seguito è possibile osservare per la sola UE a 15 una contrazione della superficie beneficiaria, diminuzione funzionale per consentire la fruizione dei fondi strutturali anche da parte delle nuove aree.

2004		
Superficie obiettivo 1:	1.455.882,8	54,26%
Superficie obiettivo 2:	1.227.424,6	45,74%
Superficie beneficiaria complessiva:	2.683.307,4	
Incidenza %:	63,49%	

Discorso diverso, invece, vale per l'ultimo periodo di programmazione, per il quale - oltre ai nuovi dieci Stati recentemente entrati - sono stati ammessi anche Romania e Bulgaria, beneficiando immediatamente degli interventi strutturali. La nuova riforma dei Fondi si è adoperata per semplificare e, allo stesso tempo, rendere maggiormente efficaci e più facilmente ottenibili tali Fondi; la nuova legislazione prevede solo per l'obiettivo Convergenza la definizione di parametri rigidi per ottenere i finanziamenti, mentre lascia ai singoli Stati membri, per quanto concerne l'obiettivo Competitività, la libertà di individuare le zone beneficiarie, con l'unica condizione che tali zone non beneficino più del primo obiettivo. Le aree interessate all'obiettivo "Cooperazione", invece, sono state direttamente individuate dalla Commissione e, con un'estensione geografica superiore ai 2 milioni di km², pari a circa il 46%, ad oggi rappresenterebbero l'obiettivo con una maggiore copertura territoriale.

2007		
Superficie beneficiaria Convergenza:	1.841.907,2	42,14%
Superficie beneficiaria Competitività:	204.037,4	4,67%
Superficie beneficiaria Cooperazione:	2.002.713,6	45,82%
Superficie europea beneficiaria complessiva:	4.370.719,4	
Superficie beneficiaria condivisa dagli stessi obiettivi:	800.845,8	
Superficie europea beneficiaria reale:	3.247.812,4	
Incid. % superficie beneficiaria su quella totale:	70,97%	

Come si vede dalla precedente tabella, una porzione pari a circa il 42% del territorio europeo beneficia dell'obiettivo Convergenza, anche se una superficie pari a circa 170 mila km² è beneficiaria solo a regime transitorio, per cui gli interventi ivi previsti saranno di un ammontare via via minore fino alla completa cessazione dell'aiuto da parte dei Fondi.

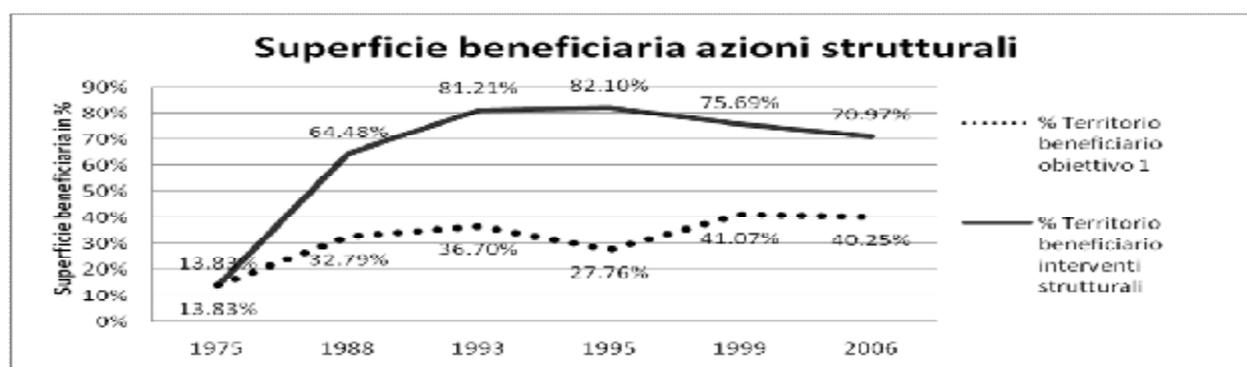
Per quanto riguarda la superficie beneficiaria dell'obiettivo "Competitività", è doveroso rilevare, poi, che essa è stabilita in via provvisoria, dal momento che non si dispone dei dati relativi alle effettive dimensioni per ciascun stato membro. E' evidente che una considerevole variazione della superficie di tale obiettivo porterebbe ad una variazione non trascurabile dei valori percentuali contenuti nella tabella relativamente agli altri obiettivi.

4.3.2 Conclusioni

Nel periodo compreso dal 1975 ad oggi, l'evoluzione dimensionale delle Politiche Strutturali ha presentato un trend crescente, ma non uniforme. Come per l'evoluzione demografica degli interventi comunitari, anche la dimensione territoriale delle aree beneficiarie raggiunge il suo valore più alto in prossimità della seconda riforma dei Fondi strutturali con una copertura territoriale pari a circa l'80% della superficie comunitaria.

Analogamente all'analisi condotta nel precedente capitolo, si può affermare che la volontà da parte della Commissione di aumentare la concentrazione di risorse nel periodo iniziato nel 1999, è stata soddisfatta, giacché la superficie territoriale beneficiaria è calata dai quasi 3 milioni di km² di estensione a circa 2,7 milioni, con una variazione di circa il 6%, nonostante l'allargamento contestualmente avvenuto.

Grafico 4.



Fonte: ns. elaborazioni su dati Eurostat

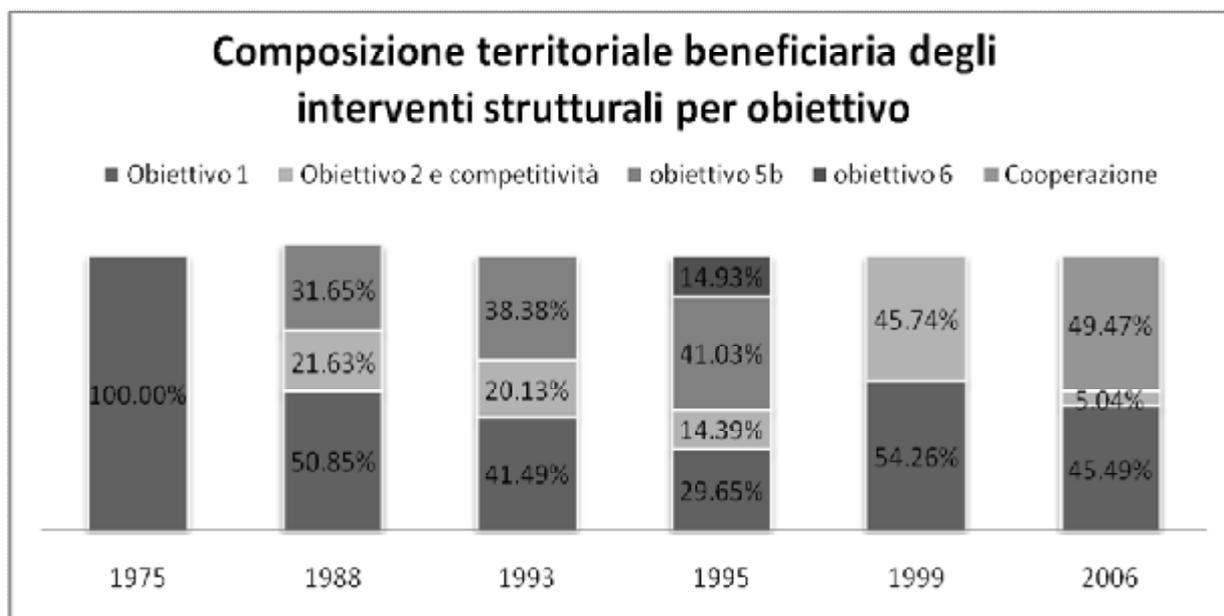
A differenza dei dati demografici relativi all'obiettivo 1, invece, per quanto riguarda la superficie territoriale coperta non si presenta una flessione, bensì un aumento, piuttosto consistente, con l'incremento delle aree beneficiarie dal 28% circa ad un valore superiore al 40%. Questo contrastante andamento che riguarda sia la complessiva estensione territoriale beneficiaria sia quella beneficiaria dell'obiettivo 1, è da attribuire al cambiamento degli obiettivi ed alla distribuzione delle risorse da parte della Commissione per il periodo 2000-2006. Gli obiettivi sono passati da 7 a 3, di cui solo il primo rimase sostanzialmente immutato, mentre nel secondo sono confluiti gli ex-obiettivi 2, 5b e 6.

Come si può verificare dal grafico 5 riportato di seguito, in precedenza questi obiettivi rappresentavano circa il 70% della superficie beneficiaria degli interventi, cioè più di 2 milioni di

km² di estensione territoriale, mentre a seguito della riforma del 1999 questo rapporto è calato al 45% circa, pari a 1,2 milioni di km² di estensione.

Per l'ultimo periodo di programmazione, infine, è stata evidenziata una leggera diminuzione della superficie coperta dal primo obiettivo, quantificabile in circa 400 mila km², mentre l'estensione geografica del secondo obiettivo non è ad oggi quantificabile con precisione, a causa dell'assenza dei dati necessari, ma la superficie che potenzialmente potrebbe essere coinvolta sarebbe pari a 2,7 milioni di km², cioè circa il 60% del territorio comunitario.

Grafico 5.



Fonte: ns. elaborazioni su dati Eurostat

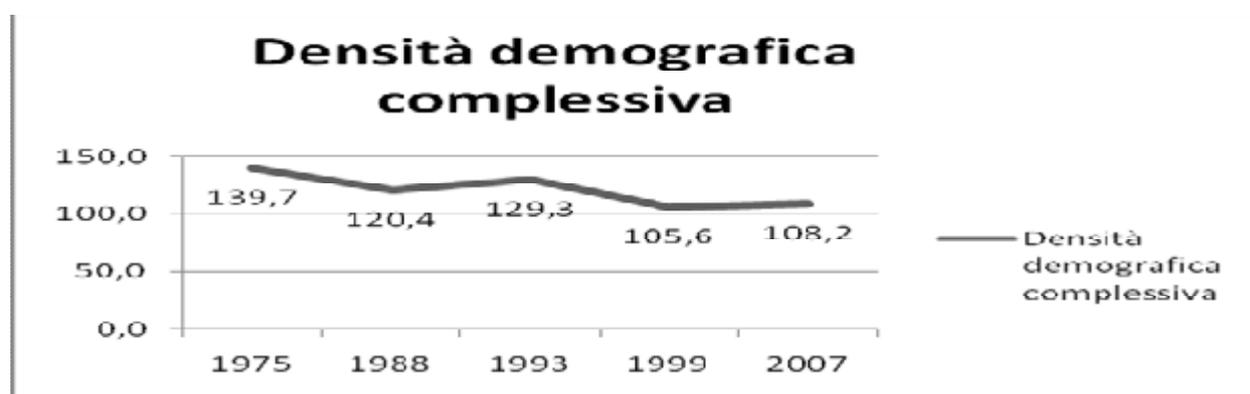
Questa considerazione porta a concludere sostenendo che la superficie territoriale su cui insiste la politica di coesione in questo ultimo periodo di programmazione, tende a coincidere con l'intera estensione geografica dell'Unione europea.

Conclusioni

Al fine di aggiungere qualche ulteriore considerazione a mo di conclusione, si è provveduto al calcolo della densità demografica, quale indicatore di tipo indiretto della complessità e della onerosità delle politiche condotte dalla Comunità europea.

Nel grafico riportato di seguito è evidenziato l'andamento della complessiva densità demografica registrata a livello comunitario in corrispondenza delle varie tappe evolutive delle politiche strutturali, considerando sia la crescita demografica degli Stati appartenenti alla UE, sia i successivi allargamenti effettuati dall'Unione. Come si può facilmente constatare, il trend è prevalentemente decrescente, molto presumibilmente in seguito sia alla limitata natalità, sia alla minore popolosità dei nuovi Stati membri rispetto a quelli già appartenenti.

Grafico 6



Ovviamente, si è provveduto a determinare anche la densità demografica delle aree beneficiarie della politica di coesione sulla base della loro popolazione in rapporto alla corrispondente superficie.

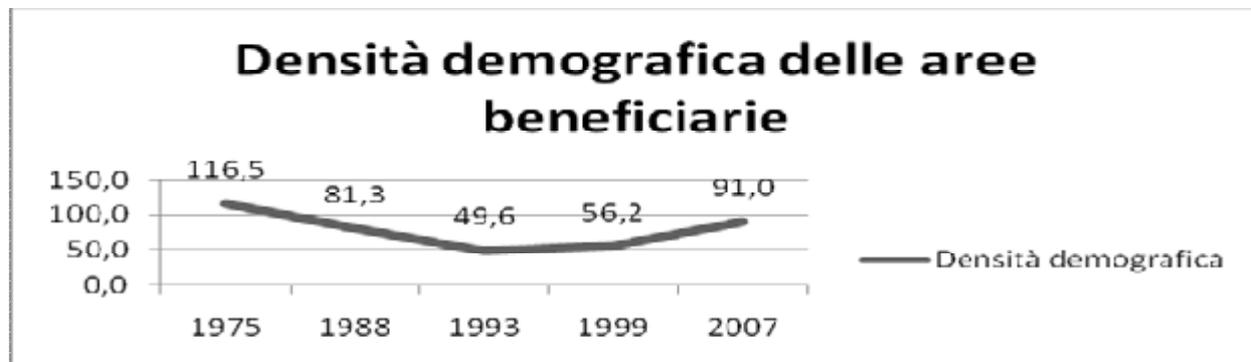
In questo caso l'andamento risulta meno regolare, nel senso che – come si può vedere dal grafico che segue – esso appare decrescente dal 1975 fino al 1993, per poi presentare un trend crescente fino all'ultimo anno preso in considerazione nell'analisi (2007), anche se, per quanto riguarda l'ultimo dato, la sua significatività è parzialmente compromessa dalla considerazione proposta nel precedente cap. 3²⁸.

Questa ulteriore elaborazione tende a confermare quanto già sostenuto in merito alla volontà manifestata dalla Commissione europea di aumentare la concentrazione delle risorse a partire dal 1993; infatti, tale intendimento è stato sostanzialmente raggiunto, a livello territoriale in seguito alla diminuzione del rapporto tra la superficie delle aree beneficiarie e quella complessiva e, in

²⁸ Si ricorda che per il periodo di programmazione dal 2007 al 2013 la copertura delle misure strutturali previste per l'Obiettivo Competitività, sia a livello demografico sia a livello territoriale, è solo quella potenzialmente ottenibile.

ultima analisi, con un aumento della densità demografica fino all'inizio del periodo di programmazione attualmente in corso.

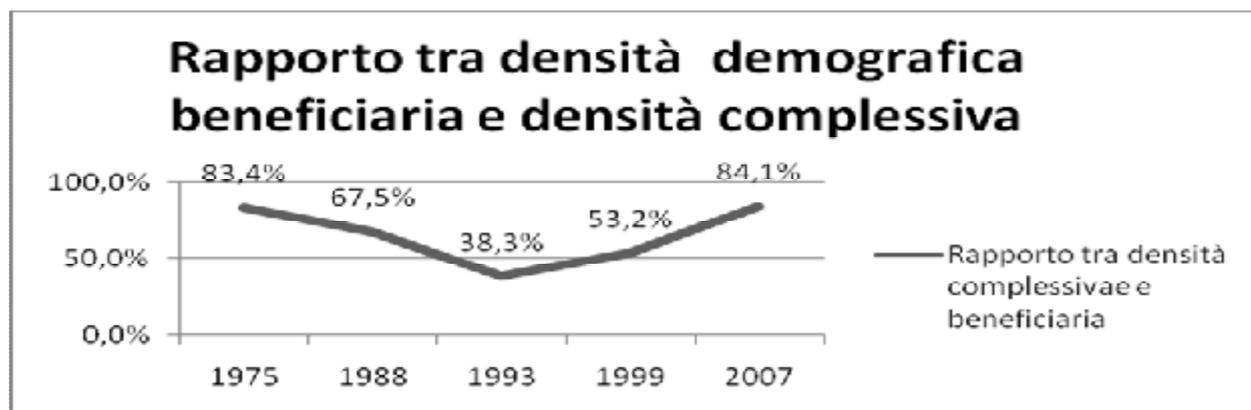
Grafico 7



Infine, si è calcolato anche il rapporto tra la densità demografica delle aree beneficiarie e quella complessiva, quale parametro con cui mostrare in modo maggiormente significativo l'evoluzione dell'effettiva consistenza assunta dalle politiche strutturali nell'arco del lungo periodo qui preso in esame.

Dal grafico di seguito riportato si può notare, da un lato, che il trend evidenziato dal 1975 al 2007 riflette a grandi linee quello già emerso dal precedente grafico; dall'altro, però, che in realtà nell'ultimo periodo, iniziato nel 2007, il valore raggiunto dal rapporto rappresenta quello più elevato, cioè superiore anche a quello iniziale.

Grafico 8



Anche a prescindere dal fatto che, alla luce delle motivazioni precedentemente esposte, il valore di tale rapporto potrebbe raggiungere l'unità nel caso in cui gli Stati membri non delimitassero le aree beneficiarie dell'Obiettivo Competitività, tale risultato a nostro avviso sta a significare che la politica di coesione da qualche anno a questa parte è diventata ancora più incidente rispetto alla popolazione europea che beneficia di essa, non solo nelle regioni in ritardo di sviluppo,

come si sarebbe indotti a pensare, ma anche in quelle già sviluppate, come le aree urbane e metropolitane.

Se tali affermazioni venissero ricondotte ai risultati emersi dall'analisi condotta (nel Cap. 2) relativamente alla consistenza raggiunta dalla politica di coesione in termini strettamente finanziari, si sarebbe portati anche a sostenere che l'ammontare di risorse finanziarie destinate al perseguimento dell'obiettivo della coesione economica, sociale e territoriale non appare assolutamente adeguato rispetto allo sforzo chiesto a tale tipo di politica.

Questo potrebbe rappresentare un elemento che va almeno in parte a motivare i risultati non del tutto soddisfacenti finora ottenuti in termini di convergenza fra i livelli di sviluppo e di benessere delle diverse componenti territoriali dell'Unione europea.

Riferimenti bibliografici

- Bruzzo A., Domorenok E. (2009), *La politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea allargata*, Unifepress, Ferrara
- Cecchini P. (1988), *The European Challenge 1992: The Benefits of a Single European Market*, Aldershot
- Commissione europea (anni vari), *Relazione sulle attività delle Comunità europee*, Bruxelles.
- Commissione europea (1985), *Il completamento del mercato interno*, Libro bianco della Commissione per il Consiglio europeo”, COM (85) 310
- Commissione europea (1992), *Dall'Atto unico al dopo Maastricht: i mezzi per realizzare le nostre ambizioni*, COM (92) 2000 def.
- Commissione europea (1997), *Agenda 2000: Per un'Unione più forte e più ampia*, COM(97)2000
- Commissione europea (2004), *Costruire il nostro avvenire comune – Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-13*, COM (2004) 101
- European Commission (2006), *Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds*, Bruxelles
- Padoa-Schioppa T. (1987), *Efficienza, stabilità ed equità: una strategia per l'evoluzione del sistema economico della Comunità europea*, Parigi
- Profeti S. (2006), “La politica di coesione in Europa”, in V. Fargion, L. Morlino, S. Profeti (a cura), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Bologna, il Mulino, pp. 63-92
- Rotilio A., Alfano F., Raschella S. (2006), *I Fondi Strutturali e le politiche del territorio*, Matelica, Halley editrice
- Unione europea (anni vari), *Relazione finanziaria dell'Unione europea*, Bruxelles
- Unione europea (2008), “La politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire nel futuro dell'Europa”, *inforegio panorama*, n. 26, giugno.

INDICE

Introduzione: presupposti ed obiettivo del lavoro	1
CAP. 1: L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE DAL 1988 AL 2007	3
1.2 Il periodo 1989-93: dai progetti ai programmi	3
<i>1.1.1 Premessa</i>	3
<i>1.1.2 Il cammino verso le riforme</i>	3
<i>1.1.3 I principali contenuti della politica di coesione</i>	5
<i>1.1.4 Gestione e governance</i>	7
1.2 Il periodo 1994-99: accentuazione e consolidamento degli sforzi	8
<i>1.2.1 Premessa</i>	8
<i>1.2.2 Il cammino verso nuove riforme</i>	9
<i>1.2.3 I principali contenuti della politica di coesione</i>	9
<i>1.2.4 Gestione e governance</i>	10
1.3 Il periodo 2000-2006: consentire l'allargamento	11
<i>1.3.1 Premessa</i>	11
<i>1.3.2 Il cammino verso le ulteriori riforme</i>	12
<i>1.3.3 I principali contenuti della politica di coesione</i>	13
<i>1.3.4 Gestione e governance</i>	13
1.4 Il periodo 2007-2013: garantire il successo dell'allargamento	14
<i>1.4.1 Premessa</i>	14
<i>1.4.2 Il cammino verso l'ultima riforma</i>	14
<i>1.4.3 I contenuti della politica di coesione</i>	15
<i>1.4.4 Gestione e governance</i>	16
CAP. 2: LA DIMENSIONE FINANZIARIA DELLE POLITICHE REGIONALI DELLA COMUNITÀ EUROPEA	18
2.1 Evoluzione complessiva delle spese di bilancio comunitario	18
2.2 Evoluzione complessiva delle spese per la politica agricola	20
2.3 Analisi dell'incidenza	21
2.4 Conclusioni	22
CAP. 3: LA CONSISTENZA IN TERMINI DEMOGRAFICI DELLE POLITICHE STRUTTURALI	24
3.1 La popolazione destinataria delle politiche strutturali	24
<i>3.1.1 Dall'istituzione del FESR alla prima riforma dei fondi strutturali (1975-1998)</i>	24

3.1.2	<i>Dalla prima riforma dei Fondi Strutturali al Trattato sull'Unione Europea (1988-1993)</i>	25
3.1.3	<i>Dalla riforma dei Fondi strutturali del 1993 alle prospettive di Agenda 2000</i>	27
3.1.4	<i>La riforma dei fondi strutturali del 1999 e l'allargamento verso Est</i>	29
3.1.5	<i>La politica regionale per il periodo di programmazione 2007-2013</i>	31
3.2	Evoluzione della dimensione demografica dell'Unione Europea dal 1975 ad oggi	33
3.3	Dimensione delle politiche strutturali in termini di popolazione	34
3.3.1	<i>Uno sguardo d'insieme</i>	33
3.3.2	<i>Conclusioni</i>	38
CAP. 4:	LA DIMENSIONE TERRITORIALE DELLA POLITICA DI COESIONE	40
4.1	Estensione territoriale delle regioni beneficiarie delle politiche strutturali	40
4.1.1	<i>All'istituzione del FESR</i>	40
4.1.2	<i>La prima riforma dei fondi strutturali per il periodo 1988-1993</i>	41
4.1.3	<i>Seconda riforma dei Fondi strutturali, dal 1993 al 1999</i>	42
4.1.4	<i>Estensione territoriale a seguito della riforma dei Fondi strutturali 2000-2006</i>	45
4.1.5	<i>Dimensione geografica delle aree beneficiarie delle azioni strutturali per il periodo di programmazione 2007-2013</i>	46
4.2	L'evoluzione dell'estensione territoriale dell'Unione	48
4.3	Incidenza territoriale delle politiche strutturali	50
4.3.1	<i>Analisi comparata</i>	50
4.3.2	<i>Conclusioni</i>	53
Conclusioni		55
Riferimenti bibliografici		58