

## 3. MODULO DI PROGETTAZIONE

### 3.1 Progettualità comunitaria

La politica regionale della Comunità Europea trova il suo fondamento nel Trattato di Roma e si inserisce all'interno delle azioni strutturali della Comunità. La sua evoluzione può essere rappresentata in tre fasi distinte.

La prima fase (1958/1975) è caratterizzata da una lunga riflessione sulla necessità di individuare strumenti di intervento per superare gli squilibri territoriali, nella convinzione già insita nel Trattato, che non sarebbe stata sufficiente la scrupolosa ed attenta attuazione dei principi del libero scambio per attenuare le disparità di sviluppo che si registravano tra le aree della Comunità. Durante questa prima fase risulta particolarmente urgente la necessità di intervenire attraverso una politica regionale comunitaria, differenziata rispetto alle specificità delle singole aree regionali: in attesa di una elaborazione autonoma rispetto a quella degli stati membri la Comunità si preoccupa di fissare delle regole minime per il rispetto dei principi comunitari in materia di concorrenza.

Nel 1975, a seguito della pubblicazione del Rapporto Thompson, il quale disegna "una politica regionale realisticamente complementare e non sostitutiva delle politiche regionali dei singoli stati membri, centrata sull'azione di un Fondo di sviluppo di dimensione sufficiente per condurre una seria azione di riequilibrio", viene creato il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), la cui finalità è quella di "correggere i principali squilibri regionali nella Comunità, in particolare quelli risultanti dalla prevalenza delle attività agricole, dalle trasformazioni industriali e da una sottoccupazione strutturale". Il finanziamento comunitario è aggiuntivo rispetto agli aiuti degli stati ed è destinato ad investimenti "che si inseriscono nel quadro di un *programma di sviluppo regionale* la cui realizzazione potrebbe contribuire a correggere i principali squilibri regionali della comunità. I Programmi hanno carattere indicativo e precisano gli obiettivi ed i mezzi per lo sviluppo della regione. Le domande di contributo del Fondo sono presentate dagli stati membri alla Commissione, la quale, ai fini della concessione, esamina soprattutto la coerenza dell'investimento con tutte le azioni intraprese dallo stato membro interessato a favore della Regione in questione. La Commissione inoltre tiene conto di altri eventuali contributi concessi dalle istituzioni comunitarie o dalla BEI (Banca Europea d'Investimento, principale strumento strutturale comunitario sotto il profilo della disponibilità) per gli stessi investimenti. In tal caso, gli altri interventi della Comunità saranno coordinati con l'intervento del FESR "in modo da promuovere azioni globali, convergenti e coordinate".

Nel 1975 si ha anche il primo ampliamento della Comunità a tre nuovi Stati membri (Danimarca, Irlanda e Regno Unito): attraverso il FESR si introduce il concetto di "ridistribuzione" fra regioni ricche e regioni povere della Comunità. La seconda fase (1975/1986) può essere indicata come quella dell'aggiustamento degli strumenti di politica regionale ma anche di sperimentazione di nuove forme di intervento, ed è accompagnata, da un lato, da nuovi orientamenti generali per il coordinamento dei regimi d'aiuto nazionali a finalità regionale, dall'altro da altrettanto aggiornati "Orientamenti in materia di politica regionale", con i quali la Commissione, sulla base dell'analisi del radicale mutamento del contesto socio-economico che aveva determinato problemi di natura diversa rispetto ai precedenti periodi, affronta principalmente problemi di riconversione e di riadattamento delle strutture produttive (entra a far parte del lessico comunitario il concetto di *declino industriale*).

Sul piano delle modificazioni si evidenzia innanzitutto l'introduzione di alcuni vincoli programmatici nei riguardi delle politiche comunitarie di sviluppo, le quali devono tener conto nelle loro finalità anche del corretto funzionamento del mercato comune nonché dell'evoluzione convergente delle economie degli stati membri. Inoltre si ha la previsione di un'articolazione delle modalità e degli strumenti di

intervento comunitario, il quale può svolgersi in maniera indiretta, attraverso "azioni comunitarie di sostegno alle misure di politica regionale adottate dagli stati membri", ed in maniera diretta, mediante "azioni comunitarie specifiche di sviluppo regionale" cui è destinato il 5% del FESR.

La terza fase delle politiche regionali ha inizio successivamente al 1985, con la preparazione delle modifiche al Trattato e la sottoscrizione e successiva ratifica dell'Atto Unico Europeo, il quale per la prima volta menziona la *coesione economica e sociale* come priorità comunitaria. In seguito nel Trattato di Maastricht (1992) la coesione è assunta a principio d'azione della nuova Unione: l'art.B delle "Disposizioni comuni" prevede espressamente che tra gli obiettivi prioritari dell'Unione vi è quella di "promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile, mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale e l'instaurazione di un'unione economica e monetaria che porti all'adozione di una moneta unica". Una specificazione di tale principio è individuabile là dove si afferma che "la Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni, uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri".

Il concetto di coesione inoltre può essere definito e descritto in relazione ad altri due concetti, convergenza e integrazione: se la coesione rappresenta un obiettivo politico, il "perseguimento di una società europea più giusta e portatrice di opportunità per tutti i propri cittadini, indifferentemente da dove essi si trovino sul territorio" rappresenta il processo che si deve elaborare e il metodo che si deve adottare per conseguire l'obiettivo della convergenza. L'integrazione rappresenta invece il supporto istituzionale al processo di convergenza, introducendo nuove regole decisionali, in particolare il venir meno del principio dell'unanimità per molte delle decisioni degli organi comunitari. Con l'Atto Unico Europeo e ancor di più con il Trattato dell'Unione Europea la coesione assume dunque a principio politico modificando radicalmente la missione della Comunità proprio nel campo delle scelte di politica economica e quindi anche sul piano degli strumenti e le modalità di governo dell'economia.

La Comunità concorre al raggiungimento degli obiettivi della coesione economica e sociale attraverso i fondi a finalità strutturale: essi sono stati riformati nel 1988 nell'ambito del "pacchetto Delors I", un complesso di modifiche al trattato di Roma proposte dalla Commissione e recepite nell'AUE.

Le azioni a finalità strutturale della comunità sono concentrate intorno agli obiettivi individuati dai regolamenti sui fondi nonché in specifici territori che rispondono ai criteri di eleggibilità (*principio di concentrazione*).

Inizialmente gli obiettivi erano 5:

-Ob.1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo economico

-Ob.2: riconvertire le regioni, le regioni frontaliere o parti di regioni (compresi i bacini di occupazione e le comunità urbane) gravemente colpite dal declino industriale

-Ob.3: lottare contro la disoccupazione di lunga durata

-Ob.4: facilitare l'inserimento professionale dei giovani

-Ob.5: nella prospettiva della riforma politica agricola comune: I) accelerare l'adeguamento delle strutture agrarie (ob.5a); II) promuovere lo sviluppo delle zone rurali (ob.5b)

La riforma del 1993 ha modificato parzialmente tali obiettivi:

-Ob.1: promuovere lo sviluppo o l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo economico

-Ob.2: riconvertire le regioni, le regioni frontaliere o parti di regioni (compresi i bacini di occupazione e le comunità urbane) gravemente colpite dal declino industriale

-Ob.3: lottare contro la disoccupazione di lunga durata; facilitare l'inserimento professionale dei giovani e l'integrazione delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro

-Ob.4: agevolare l'adattamento dei lavoratori e delle lavoratrici ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi produttivi

-Ob.5: promuovere lo sviluppo rurale, I) accelerando l'adeguamento delle strutture

agricole, nell'ambito della riforma della politica agricola comune (ob.5a); II) agevolando lo sviluppo e l'adeguamento rurale delle zone rurali

-Ob.6: favorire lo sviluppo e l'adeguamento strutturale di regioni con scarsissima densità demografica

Gli obiettivi sono plurifondo, nel senso che su ciascun obiettivo operano più fondi, consentendo l'integrazione delle tipologie di intervento previste da ciascun fondo; secondo il seguente schema:

-Ob.1: FESR, FSE, FEOGA (Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia)

-Ob.2: FESR, FSE (Fondo sociale europeo)

-Ob.3: FSE

-Ob.4: FSE

-Ob.5: FEAOG, Orientamento, FSE, FESR

-Ob.6: FSE,

Il *principio di concentrazione*, oltre che funzionale, è anche di carattere territoriale, poiché gli obiettivi sono riferiti alle caratteristiche socio-economiche rispondenti a indicatori di sviluppo che individuano le zone obiettivo.

Le zone ammissibili agli interventi dell'ob.1 devono essere regioni il cui PIL pro capite risulta inferiore al 75% della media comunitaria negli ultimi 3 anni. E' altresì prevista l'estensione dell'ammissibilità di quelle regioni il cui PIL sia prossimo al 75% della media comunitaria ma per le quali esistono particolari motivi per prenderle in considerazione a titolo dell'ob.1.

Per l'obiettivo 2 il regolamento quadro prevede tre criteri di ammissibilità: I) regioni in cui si registra un tasso medio di disoccupazione superiore alla media comunitaria registrato negli ultimi 3 anni; II) regioni in cui la percentuale di posti di lavoro nell'industria è superiore alla media comunitaria per qualsiasi anno di riferimento a partire dal 1975; III) declino dell'occupazione industriale a partire dal 1975. Anche per questo obiettivo vi è la possibilità di estensione delle zone, in presenza di specifiche caratteristiche: a) contiguità con zone ammissibili all'obiettivo; b) comunità urbane con un tasso di disoccupazione superiore di almeno il 50% della media comunitaria che hanno registrato un regresso notevole nell'occupazione nel settore industriale; c) altre zone che hanno subito o subiscono o rischiano di subire perdite occupazionali di rilievo in settori industriali determinanti per il loro sviluppo economico, con conseguente serio aggravamento della disoccupazione in dette zone.

Per l'obiettivo 5b sono tre i criteri di ammissibilità: I) basso livello di sviluppo socio-economico; II) tasso elevato di disoccupazione nel settore agricolo; III) basso livello di reddito agricolo. La possibilità dell'estensione delle zone è possibile nel caso in cui siano soddisfatti criteri secondari di ammissibilità (lo spopolamento, la situazione periferica, la riforma della PAC).

L'obiettivo 6 interessa soprattutto aree dislocate sul territorio finlandese e svedese, che abbiano densità inferiore a 8 abitanti per chilometro quadrato. Gli obiettivi 3, 4 e 5a operano sull'insieme dei territori degli stati membri, ma con criteri, azioni e intensità degli interventi differenziati.

Il nuovo regolamento dei fondi strutturali fissa anche alcuni principi su cui deve necessariamente poggiarsi l'azione strutturale comunitaria:

- *principio di sussidiarietà*: la Commissione ritiene che ogni tipo di azione strutturale deve essere complementare riguardo alle iniziative locali, in pratica l'Unione europea deve intervenire solo quando un obiettivo non possa essere adeguatamente realizzato dagli stati membri.

- *principio di addizionalità*: l'aiuto comunitario non deve avere come conseguenza una riduzione dell'impegno dello stato membro

- *principio di programmazione*: rappresenta le modalità operative di attuazione e gestione delle risorse dei fondi strutturali e prevede l'elaborazione di piani di sviluppo idonei ai diversi obiettivi prioritari ( ob.1 *piani di sviluppo regionale*, ob.2 *programmi di riconversione regionale e sociale*, ob.5 *programmi di sviluppo per le zone rurali*), i quali devono contenere: la descrizione delle linee principali scelte per lo sviluppo regionale e delle relative azioni, le indicazioni sull'utilizzazione dei contributi dei fondi strutturali, l'analisi dell'impatto economico e ambientale sulla base dell'andamento e dei risultati dei programmi pregressi, una stima in termini quantitativi dei risultati che si intendono raggiungere (occupati, volume investimenti attivati...). In seguito la Commissione procede alla valutazione dei programmi e delle azioni proposte e alla definizione del *quadro comunitario di sostegno* (QCS). La programmazione si conclude con la definizione delle forme e degli strumenti mediante i quali intervengono i fondi strutturali: programmi

operativi, quale insieme organico di azioni pluriennali per la cui esecuzione si può far ricorso ad uno o più fondi; regimi di aiuti nazionali alle imprese; concessione di sovvenzioni globali cofinanziamento di singoli progetti.

- *principio di partenariato*: l'azione comunitaria deve incoraggiare collaborazioni tra Commissione, Stato membro interessato, Autorità competenti designate a livello nazionale, regionale, locale. L'iniziativa è promossa anche da parte di altri soggetti economici e sociali: Camera di Commercio, Industria, Agricoltura, sindacati, datori di lavoro, amministrazioni che operano a livello locale.

Anche nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2000/2006 la coesione economica e sociale rimane una priorità politica, e una necessità tanto più impellente nella prospettiva dell'adesione di nuovi paesi dal livello di sviluppo assai differente. L'azione dei Fondi strutturali deve essere finalizzata a promuovere nell'insieme dell'Unione uno sviluppo competitivo, una crescita sostenibile e generatrice di occupazione ed una forza di lavoro qualificata, addestrata e versatile. All'interno di alcuni paesi membri, infatti, nonostante gli indubbi successi riportati grazie ai contributi dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione, la disoccupazione non è calata in misura sensibile, anzi è in aumento in alcune regioni svantaggiate. Per accrescere l'efficacia dei Fondi strutturali, occorre semplificare la gestione e rendere le procedure operative più flessibili e decentrate. Per motivi di trasparenza ed efficienza i sette obiettivi prioritari devono essere ridotti a tre: due regionali e uno orizzontale relativo alle risorse umane. Le regioni in ritardo di sviluppo ammissibili all'obiettivo 1, che sperimentano le più gravi difficoltà in fatto di reddito, occupazione, strutture produttive e infrastruttura, devono mantenere la loro priorità. I criteri di ammissibilità rimangono sostanzialmente gli stessi anche se verrà osservata con maggior scrupolosità la soglia del 75% del PIL pro capite rispetto alla media comunitaria. L'approccio allo sviluppo di queste regioni si basa sul potenziamento della competitività, presupposto imprescindibile per la creazione e il mantenimento di posti di lavoro. A questo scopo si ritiene opportuno promuovere interventi nel campo dell'infrastruttura, dell'innovazione, delle PMI e delle risorse umane.

Gli interventi a favore delle altre regioni che presentano difficoltà strutturali vengono invece raggruppati in un nuovo obiettivo 2, avente come tema la riconversione economica e sociale. Vengono riunite quindi zone in via di trasformazione economica (industria e servizi), aree rurali in declino, zone in crisi dipendenti dalla pesca, quartieri urbani in difficoltà. Per ovviare ai problemi occupazionali e sociali di queste regioni occorre un'azione strutturale energica per favorire la diversificazione, imprimere una nuova dinamica all'economia e suscitare uno spirito imprenditoriale costruttivo. Un'azione capace di valorizzare l'enorme potenziale di sviluppo economico di cui dispongono queste zone, promuovendo le ristrutturazioni e gli adeguamenti necessari. Particolare attenzione meritano l'istruzione e la formazione, come pure l'accesso alle nuove tecnologie, dal momento che le qualifiche non corrispondono alle esigenze dell'economia moderna. A tal fine è necessario puntare sull'appoggio alle PMI e all'innovazione, privilegiare la formazione professionale, il potenziale di sviluppo locale, nonché la protezione dell'ambiente e la lotta contro l'esclusione sociale. La Commissione definisce criteri di ammissibilità semplici, trasparenti e specifici per i vari tipi di zone interessate dal nuovo obiettivo 2: il tasso di disoccupazione, il livello di occupazione industriale, l'importanza dell'attività agricola e di quella alieutica e la loro evoluzione, il grado di esclusione sociale.

Lo sviluppo delle risorse umane costituisce infine un elemento centrale tanto nelle regioni degli obiettivi 1 e 2 quanto nel resto del territorio dell'Unione e rappresenta il tema dell'obiettivo 3. Fanno parte di questo obiettivo le regioni che non rientrano negli obiettivi 1 e 2, all'interno delle quali deve essere data la priorità all'avviamento al lavoro e al collocamento, alla formazione continua e alla promozione di iniziative locali per l'occupazione. L'obiettivo 3 intende promuovere quattro settori di intervento, complementari agli orientamenti tracciati nel quadro della strategia europea per l'occupazione:

- accompagnamento dei mutamenti economici e sociali
- formazione e perfezionamento permanenti
- politiche attive di lotta contro la disoccupazione sul mercato del lavoro
- lotta contro l'emarginazione sociale