

GEOGRAFIA ECONOMICO-POLITICA

Direttore

Tullio D'APONTE

Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Comitato scientifico

Attilio CELANT

"Sapienza" Università di Roma

Franco SALVATORI

Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

Maria Paola PAGNINI BAZO

Università Telematica delle Scienze Umane "Niccolò Cusano"

GEOGRAFIA ECONOMICO-POLITICA

Attenta allo studio delle interazioni che legano dinamiche socio-politiche, assetto organizzativo dello spazio e competitività dei sistemi regionali, la scienza geografica assume indiscussa centralità nel dibattito sull'evoluzione del mondo contemporaneo. La produzione che il comitato scientifico di questa collana intende promuovere risponde a espliciti criteri metodologici e concettualità finalizzate alla rappresentazione delle principali innovazioni presenti nel divenire di paesaggi, modelli di sviluppo locale a diverse scale territoriali e strategie politiche ed economiche che ne sostanziano la complessità e ne definiscono i relativi scenari evolutivi. Mentre il rigore scientifico delle ricerche pubblicate costituisce precipuo impegno editoriale, la piena autonomia e indipendenza dei singoli autori rappresenta irrinunciabile espressione di pluralismo culturale.

Isabella Mozzoni

**Geografia della politica
di coesione europea**



Copyright © MMXII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/ A-B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-4801-6

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: giugno 2012

A Marco, Beatrice e Pietro

La politica di coesione è un elemento portante del processo di integrazione europea, che deve rendere tutte le regioni in grado di realizzare il loro potenziale di sviluppo economico e andare a beneficio di tutti i cittadini, ovunque risiedano. Le riforme introdotte negli ultimi anni vanno nella direzione giusta.

Danuta Hübner

Indice

13 *Introduzione*

15 **Capitolo I**
La costruzione di uno spazio europeo

1.1. L'evoluzione del sistema Europa, 15 – 1.2. L'approccio geografico, 20
– 1.3. Le politiche comunitarie, 25 – 1.4. La *governance*, 36

45 **Capitolo II**
Gli squilibri territoriali nell'Unione europea

2.1. Le tendenze demografiche ed economiche dell'Europa a 27, 46 –
2.2. Gli squilibri regionali, 58

81 **Capitolo III**
La coesione economica, sociale e territoriale

3.1. Convergenza e divergenza economica, 82 – 3.2. La coesione economica e sociale, 92 – 3.3. La coesione territoriale, 103

113 **Capitolo IV**

Dalla politica regionale alla politica di coesione

4.1. Evoluzione della politica regionale comunitaria: 1970-1986, 114 –
4.2. Il primo periodo di programmazione 1989-1993, 123 – 4.3. Il secondo
periodo di programmazione 1994-1999, 128 – 4.4. Il Trattato di Amster-
dam e Agenda 2000, 134 – 4.5. Il terzo periodo di programmazione 2000-
2006, 138

153 **Capitolo V**

La coesione regionale nelle altre politiche europee

5.1. La Strategia di Lisbona, 154 – 5.2. Dalla Strategia di Lisbona a Europa
2020, 170 – 5.3. La politica occupazionale, 175 – 5.4. Le reti transeuropee,
180 – 5.5. La cooperazione esterna, 188

195 **Capitolo VI**

Il ciclo di programmazione 2007-2013

6.1. Il contesto politico della riforma, 195 – 6.2. Il disegno strategico alla
base della riforma, 199 – 6.3. La faticosa definizione delle prospettive fi-
nanziarie, 202 – 6.4. L'inquadramento della politica di coesione negli
obiettivi fissati dall'Agenda di Lisbona e Goteborg, 207 – 6.5. La nuova
architettura della programmazione 2007-2013, 209 – 6.6. L'attuazione del-
la programmazione, 224

227 **Capitolo VII**

La programmazione 2007-2013 in Italia

7.1. La situazione italiana, 227 – 7.2. La definizione del Quadro strategico
nazionale, 230 – 7.3. La rimodulazione della programmazione e le criticità
dovute alla crisi economica, 246

253 Capitolo VIII
Il futuro della politica di coesione

- 8.1. Il Rapporto Barca e il ruolo delle politiche *place based*, 253 –
- 8.2. L'evoluzione del dibattito e la posizione della Commissione, 259 –
- 8.3. L'architettura della politica di coesione 2014-2020, 261 – 8.4. I Fondi strutturali, 269 – 8.5. Alcune considerazioni conclusive, 273

275 *Bibliografia*

Introduzione

Questo libro raccoglie una parte del dibattito che si è aperto negli ultimi dieci anni sul ruolo della politica di coesione europea, diventato ancora più rilevante con l'avvento della crisi economica e finanziaria che tutt'ora affligge l'Unione. L'ottica geografica è fondamentale, nel contesto, poiché la politica regionale è territoriale per antonomasia e svolge un ruolo chiave sia nell'implementazione diretta di processi di sviluppo locale, sia nell'indicare la strategia e la via da seguire nei programmi nazionali e regionali di sviluppo. Interessante, per l'approccio geografico, è anche la direzione verso cui stanno tendendo le attività strutturali dell'Unione. Si è infatti passati da approcci generici, dispersi sul territorio comunitario, a politiche sempre più *place based*, fino ad arrivare all'ultima proposta di riforma, che interesserà il settennio 2014-2020, in cui gli orientamenti vanno decisamente nella direzione di interventi pubblici basati sulla conoscenza dei territori e delle interconnessioni tra gli stessi a diverse scale.

Nel presente lavoro, consapevoli della non esaustività della trattazione, si è voluta presentare una panoramica dell'evoluzione della politica di coesione europea, enfatizzandone le ripercussioni spaziali e presentando la dimensione territoriale, introdotta nel Trattato di Lisbona. In particolare, nel primo capitolo si definiscono la costruzione dello spazio europeo e le caratteristiche salienti che ne contraddistinguono il funzionamento. Nel secondo, si sono evidenziate le differenze economiche e demografiche, nazionali e regionali, che caratterizzano l'Unione e ne determinano la peculiare fisionomia, anche a seguito degli allargamenti intervenuti nel 2004 e 2007. Nel terzo capitolo si è voluto inquadrare il tema della coesione nei suoi tre aspetti, economica, sociale e territoriale, mentre nel quarto ci si è soffermati sull'evoluzione della specifica politica strutturale. In quest'ambito si è

esaminato il passaggio dalla politica regionale alla politica di coesione, avvenuto con l'Atto unico europeo e la riforma dei Fondi strutturali, esaminando le revisioni che si sono succedute, fino alla programmazione che ha abbracciato il settennio 2000-2006. Nel quinto capitolo si sono esaminate le relazioni esistenti tra la politica di coesione, le principali Agende europee, Strategia di Lisbona, Göteborg, Europa 2020, e alcune delle principali politiche comunitarie. Nel sesto è stato, invece, approfondito l'attuale ciclo 2007-2013, con particolare riguardo alle priorità definite dall'Italia e presentate nel capitolo settimo. Infine ci si è soffermati sul dibattito in corso relativo al nuovo ciclo che dovrebbe prendere avvio nel 2014.

La costruzione di uno spazio europeo

1.1. L'evoluzione del sistema Europa

Al termine della seconda guerra mondiale, la necessità della ricostruzione post-bellica apparve un'occasione unica per promuovere la cooperazione tra i Paesi del vecchio continente. La costituzione dell'*Organizzazione europea per la cooperazione economica*, con il compito di coordinare gli aiuti provenienti dal Piano Marshall, fu il primo stimolo alla realizzazione di questa idea, cui seguirono, nel 1949, il Patto Atlantico e la costituzione del Consiglio d'Europa. Il dibattito sulla realizzazione di un'unione tra i Paesi dell'Europa occidentale si articolava fra posizioni *federaliste*, orientate all'istituzione di un governo europeo e che aveva tra gli italiani un importante esponente nel fondatore del Movimento federalista europeo italiano, Altiero Spinelli; posizioni *funzionaliste*, supportate dagli Stati Uniti, dirette all'unione graduale di singoli settori dell'economia in ottica antisovietica; posizioni *unioniste*, che vedevano l'Europa come un insieme di entità sovrane che tali dovevano restare. La politica di mediazione portata avanti da Jean Monnet e da Robert Schumann, pur privilegiando l'opzione funzionalista, portò, nel 1951, alla creazione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca) tra Francia, Italia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi. La successiva firma del trattato di Roma nel 1957 e l'istituzione della Comunità economica europea (Cee) e della Comunità europea per l'energia atomica (Eu-

ratom) sancirono, in modo definitivo, il metodo economico dell'integrazione, basato sull'abbattimento delle barriere doganali, sul principio della libertà di movimento di merci, persone e capitali, e, in prospettiva sulla nascita di strumenti economici comuni. L'obiettivo era migliorare lo sviluppo economico della Comunità attraverso l'instaurazione di un mercato comune. In particolare l'Euratom ebbe un ruolo marginale a causa del pieno controllo dei governi nazionali sui propri programmi nucleari, mentre la Cee, organismo sovranazionale di rilevanza superiore alla Ceca, acquistò sempre maggiore importanza. Dinnanzi al successo della Cee, alcuni Paesi esterni diedero vita, nel 1960, all'area di libero scambio dell'Efta¹ (*European Free Trade Association*), un'associazione commerciale destinata a perdere progressivamente associati, assorbiti gradualmente dalla Comunità Europea.

Dal punto di vista economico, l'istituzione della Cee prevedeva la progressiva liberalizzazione degli scambi tra i Paesi membri attraverso l'abbattimento di barriere doganali o altre misure protezionistiche, la promozione di una politica commerciale che definisse una tariffa doganale esterna comune, oltre alla definizione di una politica agricola comunitaria.

Tenuto conto dell'obiettivo finale, ossia la completa integrazione economica dei sei paesi membri, l'impalcatura giuridico-istituzionale del Trattato rappresentava il capolavoro del funzionalismo dove il trasferimento progressivo di sovranità sarebbe avvenuto nel quadro di un negoziato permanente alimentato dalle istituzioni comunitarie.

Tra il 1958 e il 1969 la guida del presidente francese De Gaulle impedì, di fatto, sia l'ampliamento geografico della Comunità, in particolare nei confronti del Regno Unito, sia l'accelerazione del processo di integrazione che vide un unico passaggio importante nel luglio del 1967, quando gli accordi stipulati in seno a Cee, Ceca ed Euratom confluirono nella *Comunità europea* (Ce). Solamente nel 1969, iniziarono i negoziati per l'integrazione di Regno Unito, Irlanda, Danimarca e Norvegia. Quest'ultima, a seguito del referendum del 1972, ritirò la propria candidatura, mentre gli altri paesi entrarono nella Cee l'anno

¹ Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Regno Unito, Svezia, Svizzera.

successivo. Seguiranno la Grecia nel 1981 e la Spagna e il Portogallo nel 1986.

Dal punto di vista dell'integrazione economica un importante passo in avanti fu costituito dall'istituzione, nel 1979, del Sistema monetario europeo (Sme), con lo scopo di creare un'area di stabilità monetaria in Europa a seguito delle fluttuazioni dovute alla crisi petrolifera. Il sistema dei tassi di cambio, basato su di un sistema di parità quasi fisse legate ad una unità di conto denominata ECU (*European Currency Unit*), funzionerà relativamente bene fino alla crisi del settembre 1992, aprendo però la strada all'introduzione della moneta unica².

Contemporaneamente, la progressiva realizzazione del mercato unico europeo, portata avanti tra il 1985 e il 1995 da Jacques Delors, determinò un definitivo passo avanti verso l'integrazione e la successiva costituzione dell'Unione europea. In questi anni il settore più significativo delle politiche europee è probabilmente la Politica agricola comune (Pac), che assorbì, durante gli anni Ottanta, circa i due terzi della spesa comunitaria annuale. Politicamente, invece, il completamento del mercato interno divenne il cuore di un più ampio accordo, l'Atto unico europeo (Aue), del 1986, che includeva misure di natura istituzionale e introduceva, nel trattato Cee, nuove linee politiche comuni. In particolare, l'introduzione del voto a maggioranza qualificata del Consiglio, snellì notevolmente i processi decisionali, e i nuovi titoli inseriti, relativi alla politica di coesione economica e sociale, alla politica per la ricerca e lo sviluppo tecnologico, alle politiche sociali oltre alla politica ambientale, ampliarono i poteri della Comunità. Queste innovazioni, contemporanee alla caduta dei regimi comunisti e alla richiesta di aiuto da parte di molti paesi, aprirono la strada agli accordi di Maastricht nel 1992. Il Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio, stabilì i criteri per la trasformazione della Comunità europea in Unione europea e la creazione di un'unione monetaria. Inoltre esso attribuì all'Unione nuove funzioni non strettamente economiche relativamente alla realizzazione di una comune politica estera e di sicu-

² F. Attinà, G. Natalicchi, *L'Unione europea. Governo, istituzioni, politiche*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 32.

rezza, la cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni³, l'eliminazione delle frontiere interne⁴ (Accordo di Schengen). L'Unione europea nacque ufficialmente il primo novembre dell'anno successivo, mentre nel 1994 la costituzione di uno Spazio economico europeo (See) annullò le barriere commerciali fra i paesi dell'Unione e quelli dell'Efta. In particolare lo Spazio economico europeo fu un accordo volto a creare un mercato unico tra Paesi dell'Unione e Paesi aderenti alla *European Fair Trade Association* (Efta), ossia Islanda, Norvegia, Liechtenstein e Svizzera. Esso prevedeva la libera circolazione, con alcune restrizioni ad esempio per i prodotti agricoli, di merci, persone, servizi e capitali oltre all'adozione, da parte dei Paesi dell'Efta, dei regolamenti comunitari in materia di protezione del consumatore, tutela dell'ambiente, diritto commerciale, istruzione, attività di ricerca e politica sociale. Nel 1995 Austria, Finlandia e Svezia abbandonarono l'Efta per entrare nell'Unione europea che si portava così a 15 membri.

Il passo decisivo nel percorso dell'integrazione europea è costituito dalla nascita della moneta unica europea (euro), che ha rappresentato la terza fase dell'Unione economica e monetaria pensata da Delors, iniziata nel 1999 e conclusasi con l'effettiva entrata in vigore della moneta unica nel gennaio del 2002. Danimarca, Regno Unito e Svezia, ad oggi, non aderiscono all'euro per scelta.

Il processo di allargamento verso i Paesi dell'Est, iniziò nel 1997, poiché appariva sempre più politicamente inevitabile e strategicamente rischioso lasciare che questi Paesi, appena liberatisi dal giogo sovietico, ricadessero sotto regimi totalitari. Nel 1997 la Commissione presentò un piano di riforme che adattava il bilancio al futuro allargamento, l'Agenda 2000. Il problema maggiore da affrontare risultava essere l'aumento delle disuguaglianze regionali. Con il previsto allargamento

³ La struttura del Trattato di Maastricht è detta a tre pilastri. Il primo, di natura comunitaria, riguarda le materie fino ad allora coperte dalle tre Comunità (Ceca, Cee, Euratom); gli altri due, di natura intergovernativa, riguardavano rispettivamente la politica estera e la giustizia.

⁴ Con la Convenzione di Schengen si fa riferimento ad un trattato che coinvolge sia alcuni Stati membri dell'Unione europea, sia Stati terzi. In particolare, gli accordi nacquero al di fuori della normativa Ue, ne divennero parte con il Trattato di Amsterdam, e vennero integrati nel Trattato di Maastricht. L'area Schengen prevede l'abolizione dei controlli sistematici delle persone alle frontiere interne, rafforzando, contemporaneamente, le verifiche alle frontiere esterne allo spazio stesso.