

AA.VV.

# L'EUROPA PER I GIOVANI, I GIOVANI PER L'EUROPA

*Riflessioni sulla politica di coesione europea  
dal progetto TRUE – TRUsting Europe*

*a cura di*  
Massimo Bartoli

Morlacchi Editore *U.P.*



# Le politiche di coesione dell'Unione europea. Un percorso storico e l'azione propositiva del Regno Unito

Abstract: La politica di coesione durante i negoziati per la firma del Trattato di Maastricht ha ricevuto una discreta spinta propulsiva da parte del Regno Unito, il quale voleva evitare di perdere una cospicua fetta di finanziamenti che avrebbero potuto giovare alle proprie regioni interne, molte delle quali bisognose di aiuti supplementari. Questo, talvolta in netto contrasto con le politiche di altri paesi membri della neonata Unione Europea.

Parole chiave: radici storiche; coesione europea; Atto Unico Europeo; Regno Unito; Regionalismo.

Abstract: Cohesion policy during the negotiations for the signing of the Maastricht Treaty received a fair amount of impetus from the United Kingdom, which wanted to avoid losing a large chunk of funding that could have benefited its own inland regions, many of which were in need of additional aid. This, sometimes in stark contrast to the policies of other member countries of the newly formed European Union.

Keywords: Historical roots; European cohesion; Single European Act; United Kingdom; Regionalism.

## *1. Introduzione*

Le politiche di coesione dell'Unione europea hanno promosso, nel corso del tempo, l'avvicinamento economico, sociale e territoriale nel tentativo di ridurre le disparità esistenti tra le differenti regioni degli Stati membri. Le politiche di coesione e quelle di sviluppo regionale sono diventate, tra gli obiettivi maggiormente caratterizzanti l'Unione europea, uno degli strumenti attraverso i quali

l'Unione stessa ha storicamente perseguito (in modo più o meno convinto) gli interessi di interdipendenza, riverberandosi quindi nella politica estera<sup>1</sup>.

Di tutta evidenza il fatto che l'efficacia e la riuscita dell'impegno dell'Unione dipendano, quindi, dalla volontà politica degli Stati membri. Il regionalismo, entro il quale la coesione si dipana, ha due sfaccettature una esterna e una interna. Nell'ambito di questa seconda accezione si inseriscono le politiche regionali, e non può essere un caso che l'interesse dell'Unione per questo tema sia aumentato proprio dalla fine degli anni Ottanta, per crescere in modo esponenziale dopo la fine della guerra fredda e durante il decennio dell'allargamento, fino a diventare una vera e propria strategia dell'Unione europea.

In tal senso, la Commissione Europea nel 2009 ha definito la Strategia macroregionale, in occasione di una sua comunicazione alle altre istituzioni, relativamente alla Strategia dell'Unione europea per la regione del Mar Baltico, come «un quadro comune integrato per rispondere ad una sfida e creare opportunità»<sup>2</sup>. Si tratta di azioni che nascono, quindi, per una comunanza di interessi e con la necessità di mettere al centro dell'azione strategica la risposta ad una sfida, che può e deve diventare un'opportunità.

La Strategia di sicurezza europea (*European Security Strategy*), elaborata nel 2003, espresse in seguito l'idea di una politica estera europea dell'interdipendenza, nel riconoscimento intrinseco della sempre più preponderante multidimensionalità dei problemi. Una strategia che puntava alla prevenzione di lungo periodo dei conflitti e alla gestione delle crisi attraverso strumenti molteplici, che trovava nella

---

1 G. FINIZIO, *Le relazioni interregionali dell'UE e la promozione della democrazia: il caso del Myanmar*, in M. BELLUATI, P. CARAFFINI (a cura di), *L'Unione Europea tra istituzioni e opinione pubblica*, Carocci, Roma 2015, pp. 151-152.

2 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa alla Strategia dell'Unione europea per la regione del Mar Baltico, 10 giugno 2009, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11308-2009-INIT/it/pdf>

cooperazione, nel multilateralismo, nel diritto internazionale e delle organizzazioni internazionali e nel regionalismo, la sua centralità<sup>3</sup>.

Come per molte altre politiche europee, anche la politica di coesione si è formata lentamente nel corso della storia europea, dal 1950 fino a tempi più recenti, quando ha assunto dignità di politica autonoma, codificata da appositi trattati. Il percorso storico affrontato dalle Comunità Europee prima, e dall'Unione europea in seguito, è stato affrontato da numerosi studi che hanno ben messo in luce il rapporto intercorso tra le iniziali politiche e i più recenti finanziamenti proiettati al futuro dell'Unione, anche in vista di un ulteriore allargamento<sup>4</sup>.

Le politiche di coesione, non previste dai primi trattati istitutivi, hanno ricevuto con il passare del tempo un'attenzione sempre maggiore da parte dei vari paesi europei e sono diventate, alla fine degli anni Ottanta, una necessità per alcuni paesi membri di nuova adesione, e un'opportunità per i paesi già membri della Comunità. La coesione è poi diventata oggetto di discussioni e trattative politiche in occasione della stipula del trattato di Maastricht, ma anche oggetto di divergenze tra gli stati del Nord Europa e alcuni membri della sponda meridionale, tra i quali Grecia, Portogallo e Spagna.

Questo saggio vuole ripercorrere, brevemente, gli aspetti politici che hanno caratterizzato alcuni momenti nella costruzione della politica di coesione regionale, tramite la lente privilegiata della politica britannica. Sono state utili le ricostruzioni delle decisioni politiche intercorse tra la fine degli anni Ottanta e primi anni Novanta del secolo scorso, in un momento in cui il Regno Unito stava negoziando diversi *opt-out* sulle decisioni prese a Maastricht, tra i quali l'adesione alla moneta unica era il più appariscente. Londra, com'è

---

3 G. FINIZIO, *L'Unione europea e la promozione del regionalismo: principi, strumenti e prospettive*, in G. FINIZIO, U. MORELLI (a cura di), *L'Unione Europea nelle relazioni internazionali*, Carocci, Roma 2015, pp. 131-132; sulla *European Security Strategy* si veda: COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World*, 8<sup>th</sup> December 2003, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf>.

4 In merito si veda su tutti: G. P. MANZELLA, *Europa e "sviluppo armonioso". La strada della coesione europea: dal trattato di Roma al Next Generation EU*, Il Mulino, Bologna 2022.

immaginabile, non voleva ovviamente rimanere fuori da una cospicua fetta di finanziamenti che avrebbero potuto giovare alle proprie regioni interne, molte delle quali bisognose di aiuti supplementari.

La ricostruzione più generale sulla politica di coesione ha lasciato liberi alcuni snodi relativi alle posizioni particolari degli Stati membri, quali, come nel caso del presente saggio, quella del Regno Unito. Lo studio di questi aspetti, altrettanto importanti nei negoziati sulle politiche di coesione, è stato possibile grazie alla consultazione sia della documentazione degli Archivi dell'Unione europea<sup>5</sup>, per quanto riguarda gli aspetti di carattere generale, sia di quella, declassificata recentemente, presente presso i *National Archives* britannici<sup>6</sup>.

I documenti d'archivio hanno consentito una disamina della posizione degli attori principali nelle discussioni, ma hanno anche evidenziato le discordanze esistenti all'interno del Consiglio europeo, così come la ricerca di alleati da parte del Regno Unito, e il ruolo di mediazione portato avanti pazientemente dal presidente della Commissione europea Jacques Delors.

## 2. *Una politica con radici storiche*

La politica di coesione dell'Unione europea è stata istituita solamente in anni recenti, con l'Atto Unico Europeo e in seguito con il trattato di Maastricht, fino all'istituzione del Fondo di Coesione nel 1994.

---

5 *Historical Archives of the European Union* (d'ora in avanti HAEU); le serie consultate comprendono i fondi PSP, *Peter Sutherland's Commission Papers, 1985-1988* (d'ora in poi PSP-0377); GJLA, *Graham J. L. Avery, Budget/Cohesion, 1982* (d'ora in poi GJLA-284); *Jacques Delors Papers* (d'ora in poi JD-1264).

6 *The National Archives, Kew Gardens, Londra* (d'ora in poi TNA); le serie consultate comprendono i fondi del *Foreign Office and Foreign and Commonwealth Office: European Economic Organisations Department and successors* (d'ora in poi FCO 30), e nel particolare i fondi: *Political Union Cohesion* (FCO 30/9522); *Cohesion in the European Community* (FCO 30/9617, 9618, 10283 e 10286).

Tuttavia, come è successo con tante altre molteplici materie si può dire, con un certo margine di ragionevolezza, che i trattati non abbiano fatto altro che codificare pratiche e consuetudini invalse nel corso degli anni. In particolare, grazie ad alcune innovative istituzioni finanziarie realizzate agli albori delle vicende dell'Europa unita, quali gli strumenti finanziari della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, la Banca Europea per gli Investimenti o il Fondo Sociale Europeo. Questi dispositivi, creati all'inizio dell'avventura comunitaria, erano necessari a rendere operativo quanto prescritto dagli stessi Trattati di Roma del 1957, i quali nel loro preambolo prevedevano esplicitamente che uno degli scopi principali delle Comunità avrebbe dovuto essere quello di ridurre le differenze esistenti tra le varie regioni e il sostegno per quelle maggiormente svantaggiate<sup>7</sup>.

A dire il vero, inizialmente la necessità che servisse una coesione territoriale europea fu alquanto sottostimata, o per lo meno avvertita di meno, soprattutto nel decennio del 1960, perché la situazione economica, e in particolare lo spostamento della forza lavoro dalle regioni periferiche verso i centri maggiormente industrializzati, fece da volano alla crescita generalizzata, anche in tali regioni<sup>8</sup>. Questo nonostante la coesione territoriale fosse stata già individuata, dal vertice dell'Aja del 1969, come un elemento fondamentale e necessario per i paesi europei<sup>9</sup>.

Durante le prime discussioni in materia di coesione fu categoricamente escluso il principio dello spostamento dei fattori di produzione nelle aree maggiormente redditizie, in quanto contrario al principio stesso di coesione. Sarebbe stato accettabile un trasferimento di risorse dal centro alla periferia in un processo di federalismo fiscale di lungo termine, preferendo però alla fine come soluzione di compromesso quella dell'incremento dei livelli di crescita produttiva e degli investimenti nelle regioni periferiche. Si trattò

---

7 *A Survey of Employment, Industry and Enterprise in Dublin*, May 1987, HAEU, PSP-0377.

8 *Basic Expectations from the Cohesion Paper*, 17<sup>th</sup> November 1986, HAEU, PSP-0377.

9 *Le finalité politique de la Communauté*, 30 aprile 1992, HAEU, GJLA-284.

di una questione molto dibattuta, perché le politiche di attuazione della coesione non avevano un immediato riscontro, e gli stessi funzionari europei se ne rendevano conto. Le discussioni in seno alle Comunità Europee, a partire dal 1960, e per tutto il decennio, non portarono a molto, tanto che non si riuscirà, per lunghi anni, a trovare un quadro d'azione ben definito e politiche comuni che fossero compatibili con l'idea stessa di coesione e convergenza<sup>10</sup>.

L'idea di base, insita nel processo di costruzione europea, era legata al ruolo chiave che le Comunità Europee avrebbero giocato nello scenario internazionale e nei mercati mondiali nella promozione della pace e della stabilità. L'azione comunitaria avrebbe dovuto favorire i mercati meno avanzati. Nel corso degli anni, tuttavia, i funzionari e i politici europei volsero lo sguardo anche verso i territori interni della Comunità, perché cominciò ad emergere la necessità che avessero anch'essi un sostegno economico, politico e sociale *ad hoc*. D'altronde, secondo alcuni studi approfonditi, richiesti dalla Commissione europea, il potere negoziale delle stesse Comunità dipendeva, per la gran parte, dalla coesione dei territori e delle regioni interne agli Stati membri<sup>11</sup>.

Un passo avanti in tal senso fu fatto nel 1972, quando si decise di iniziare a pensare ad una compiuta unione economica e monetaria e ci si rese conto della necessità di avviare politiche regionali, in grado di ridurre sensibilmente il divario tra le differenti aree dell'Europa, con la creazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale nel 1975. Una presa di coscienza importante sul fatto che le crisi di sistema, o più semplicemente le crisi economiche, che di volta in volta avevano attanagliato in tutto o in parte i paesi membri o alcuni loro territori o regioni, non potessero essere affrontate in solitudine o al di fuori di un quadro collettivo. La presenza di crisi in alcune regioni determinate non voleva dire che le Comunità dovessero intervenire quasi automaticamente. L'azione di Bruxelles era raccomandata soltanto nel caso in cui fosse esplicitamente previsto dalle norme comunitarie, o perché

---

10 *A Survey of Employment, Industry and Enterprise in Dublin*, cit.

11 *Peter Sutherland's Commission Papers, 1985-1988*, HAEU, PSP-0377.

vi sarebbe stato un beneficio per il Mercato Unico, oppure perché necessario alla coesione interna della Comunità stessa<sup>12</sup>.

Ancora nel 1985, gli stessi funzionari europei si resero conto che, in definitiva, non era stata creata alcuna struttura idonea, sia come finanziamenti sia come politiche comuni, simile ad una qualunque forma di coesione o convergenza che avvicinasse economicamente le regioni periferiche meno prospere a quelle centrali, e più prospere, d'Europa. Non soltanto, quindi, il divario non era diminuito fino agli anni Ottanta, ma si era già cominciato a percepire a causa dello spostamento della popolazione in cerca di lavoro in zone economicamente più stabili.

Le istituzioni comunitarie e gli Stati membri erano consci di quali fossero le necessità delle regioni svantaggiate, ossia condizioni nelle quali il tasso di investimenti autonomi potesse raggiungere quelli delle zone economiche maggiormente floride del resto della Comunità. Si trattava di linee di indirizzo su aspetti chiave differenti all'interno di un orientamento macroeconomico complessivo: quello che era nell'interesse comunitario era nell'interesse generale, perché la crescita economica complessiva consente, a pari livello, la crescita economica di territori particolari.

Inoltre, la dimensione regionale risultava connessa alle politiche economiche generali e settoriali della Comunità, con un'evidente necessità di sostanziali aiuti nei riguardi di quelle regioni meno sviluppate sia per sostenerne il progresso, sia per accrescere le loro capacità di adattamento. Un principio accettato in linea teorica, ma non corredato da aiuti adeguati. All'interno dei paesi membri, ma soprattutto guardando ai territori maggiormente svantaggiati, si discuteva sulla possibilità che i pochi mezzi di intervento, e le politiche differenziate di cui si disponeva, fossero sufficienti come strumenti di coesione o non fosse il caso di incrementare gli aiuti diretti per accrescere i livelli di reddito e di sviluppo.

Vi era una ancora più ampia riflessione da fare, in quanto gli aiuti che si fornivano ad una determinata regione non potevano essere

---

12 *Ibidem.*



distinti dall'ambiente più generale verso cui questi aiuti erano diretti, ma soprattutto rischiavano di non essere utili in mancanza di politiche comunitarie in loro favore<sup>13</sup>. Questo è un principio generale che verrà applicato sempre più nel corso degli anni alle politiche di cooperazione allo sviluppo della Comunità europea prima e dell'Unione poi<sup>14</sup>.

### 3. *L'Atto Unico Europeo*

In seguito all'approvazione dell'Atto Unico Europeo, la Comunità iniziò a discutere in modo sistematico di coesione territoriale e politiche regionali, il cui rafforzamento era diventato un importante aspetto per il rilancio dell'economia europea e presupponeva una convergenza sempre maggiore nelle prestazioni economiche degli Stati membri ed una sempre più costante riduzione delle disparità regionali.

Era ormai chiaro che vi fossero elementi che, da soli, non sarebbero stati in grado di favorire la crescita di territori svantaggiati e che servissero azioni positive da parte della Comunità e degli Stati membri. Gli obiettivi di coesione, pertanto, dovevano essere seguiti da azioni programmatiche di lungo periodo, che la Comunità Economica Europea avviò senza indugio, in grado di favorire la coesione territoriale. Nonostante ciò, le necessità superavano costantemente le risorse introdotte e risultò chiaro che si dovesse intervenire con strumenti continui di monitoraggio. Il problema, inoltre, si era acuito con l'ingresso di Spagna e Portogallo, sia perché erano aumentate le regioni europee svantaggiate, sia perché non vi era una solida previsione pluriennale di bilancio.

Individuati i problemi di fondo, non restava che trovare una soluzione di lungo periodo, e le proposte che i funzionari della Comunità presentarono si basavano su alcuni principi portanti: iden-

---

13 *A Survey of Employment, Industry and Enterprise in Dublin*, cit.

14 O. BABARINDE, G. FABER (a cura di), *The European Union and the Developing Countries. The Cotonou Agreement*, Martinus Nijhoff, Leiden 2005.

tificazione di priorità di livello comunitario con corrispondenza di mezzi e obiettivi; concentrazione su azioni comunitarie di valore aggiunto; partenariato tra Commissione Europea e attori locali; disseminazione di esperienze e informazioni tra gli Stati membri; creazione di programmi all'insegna della trasparenza, semplificazione e decentralizzazione delle decisioni; e, infine, aspetto più importante, monitoraggio e valutazione dei risultati.

All'interno di questo quadro generale, andavano poi indicati degli obiettivi di livello comunitario come la riduzione dell'arretratezza delle regioni più sfavorite; la riconversione delle industrie in declino e delle aree urbane; creazione di posti di lavoro per i disoccupati di lungo periodo; accrescimento della situazione reddituale degli agricoltori; assicurazione della vitalità economica e sociale delle aree rurali<sup>15</sup>. Un altro persistente problema era dato dall'erogazione di finanziamenti a pioggia senza programmazione rigida, di lungo periodo, e con assistenza frammentata.

Dal punto di vista europeo era, quindi, importante trovare soluzioni politicamente praticabili e utili per tutti gli stati membri, mediante l'identificazione di politiche prioritarie, con un valore aggiunto utile per tutti i paesi membri, di concerto tra commissione e governi nazionali con una forte vocazione alla decentralizzazione, alla regionalizzazione e alla trasparenza degli interventi. La Commissione europea, da parte sua, avrebbe individuato le allocazioni nel bilancio comunitario, le misure da utilizzare e le regioni da coprire con gli interventi. Un'azione politica che avrebbe necessitato di una legislazione europea *ad hoc*, con la conseguente supervisione della Commissione.

Le politiche di coesione, nate inizialmente come un programma quasi sussidiario, iniziavano, in questo modo, a prendere il largo come politiche autonome e imprescindibili per la crescita dei territori svantaggiati della Comunità. Sembrava quasi naturale che, passo dopo passo, venissero coinvolti altri organi comunitari a partire

---

15 Note of Mr. Varfis, *Cohesion: strengthening community structural policies and instruments*, 27 November 1986, HAEU, PSP-0377.

dal Parlamento Europeo<sup>16</sup>. A livello politico ci si era resi conto della necessità di rafforzare le politiche regionali se si volevano aiutare in modo costante e sistematico i territori svantaggiati e, come per altri programmi, per i quali la cooperazione allo sviluppo aveva fatto scuola, sarebbe stato importante trovare metodi di valutazione e controllo delle azioni intraprese con attività credibili e verificabili.

Un altro aspetto molto importante, messo in luce nelle discussioni successive all'approvazione dell'Atto Unico, fu la necessità di attuare iniziative con il cofinanziamento dei territori svantaggiati o, per lo meno, degli Stati membri a cui quei territori appartenevano, nonché quello di evitare di attuare azioni di coesione che poi potessero portare svantaggi ad altre regioni con attività industriali in difficoltà<sup>17</sup>.

Era evidente che si stava andando verso una direzione di maggiore consapevolezza, sia su quelli che potevano, e dovevano essere gli interventi, sia sulla necessità di fissare target da raggiungere entro un periodo di tempo prefissato. In questo modo vi sarebbero stati interventi misurabili e la Commissione europea avrebbe avuto modo di verificare che le azioni proposte, e attuate, avessero raggiunto l'obiettivo di coesione prefissato. L'introduzione di parametri di controllo e verifica sarebbe dovuta andare di pari passo con la possibilità di imporre sanzioni a quegli Stati membri che non avessero raggiunto gli obiettivi prefissati, e per i quali avessero ricevuto finanziamenti comunitari<sup>18</sup>.

La Commissione europea, nel corso delle discussioni in atto riguardanti il Mercato Unico, rilevò che sicuramente la sua crescita avrebbe aiutato tutte le regioni della Comunità, anche quelle strutturalmente più deboli, ma si sarebbe dovuta prestare molta attenzione proprio nei riguardi di queste ultime, perché si correva il rischio che le discrepanze esistenti tra regioni più sviluppate e meno sviluppate potessero crescere proprio a causa della libertà di movimento delle persone e della facilità di spostamento da una regione

---

16 *Ibidem.*

17 *Basic Expectations from the Cohesion Paper*, 17 November 1986, HAEU, PSP-0377.

18 *Ibidem.*

all'altra, fattori in grado di depauperare di manodopera regioni già svantaggiate. Proprio per questo motivo si sarebbe dovuto fare un uso oculato e mirato dei fondi strutturali evitando maggiori danni a scapito della coesione territoriale<sup>19</sup>.

Come si è avuto modo di vedere, a partire dai primi anni Settanta del Novecento, le Comunità Europee cominciarono a studiare approfonditamente le politiche regionali, e i problemi esistenti a livello di coesione dei singoli territori. Lo studio si rese necessario in seguito alla crisi finanziaria e allo shock petrolifero che flagellarono tutti i paesi della Comunità europea e che resero più evidenti le disparità esistenti tra le varie regioni.

La Commissione Europea, dopo aver analizzato a fondo il problema, suggerì numerosi interventi da realizzare, ma anche altri da evitare. Tra le misure da evitare, perché non avrebbero dato i risultati sperati, vi erano la de-regionalizzazione del Fondo Sociale, nonché la concentrazione delle sue azioni su priorità limitate. Le motivazioni della Commissione erano molteplici. In primo luogo, bisognava attrarre nuovi investimenti per sostenere i tirocini professionali e la creazione di nuovi posti di lavoro, essenziali per lo sviluppo dei territori svantaggiati. Il Fondo Sociale, inoltre, aveva devoluto circa il 40% dei suoi contributi alle regioni svantaggiate, ma l'ingresso di Grecia, Spagna e Portogallo avrebbe avuto delle ripercussioni notevoli sul già debole impatto degli interventi sulle zone regionali svantaggiate.

Un aspetto particolarmente emblematico che veniva sottolineato dalla Commissione Europea riguardava gli aiuti dati proprio per i tirocini e per combattere la disoccupazione di lungo termine, i quali sembravano il modo corretto di agire, mentre i risultati ottenuti erano ben al di sotto delle aspettative. I tirocini assorbivano circa l'80% dei costi, mentre gli interventi a favore della disoccupazione un altro 10%. Il suggerimento, dato dall'organo di governo europeo, era quello di non inserire troppe rigidità, e di dedicare il 75% obbligatoriamente per gli

---

19 *Commission White Paper "Completing the Internal Market"*, senza data, HAEU, PSP-0377.

interventi a favore dei giovani<sup>20</sup>. Una proposta in forte controtendenza non soltanto con la politica dell'epoca, ma soprattutto con quella praticata nel corso dei decenni successivi da molti governi europei, per i quali gli incentivi all'assunzione di giovani sarebbero diventati una parte centrale delle politiche di crescita economica.

Vi erano alcuni aspetti riguardanti le proposte di modifica degli interventi sulla Coesione territoriale sui quali la Commissione Europea rimase alquanto prudente, in quanto avrebbe voluto evitare ogni tipo di mutamento con provvedimenti che potessero avere ripercussioni sulla Politica Agricola Comune. Uno degli esempi era la proposta fatta, a suo tempo, da Grigoris Varfis, Commissario per le politiche regionali e la protezione dei consumatori, di utilizzare il fondo agricolo (FEOGA) con misure di intervento socio-structurale legate alla politica agricola. Per la Commissione si trattava di una formulazione pericolosa, perché sembrava quasi che le misure strutturali dovessero essere concentrate soltanto dove servisse un cambio di strategia, anziché dove il bisogno di tali iniziative era necessario. Non si trattava di una proposta sbagliata alla radice, ma per la Commissione vi sarebbero potuti essere dei fraintendimenti, e per capirne appieno i risvolti sarebbe stato anche utile avere una proiezione dei costi sul bilancio comunitario. Lo stesso Varfis diede una formulazione più chiara alle proposte fatte, spiegando che vi era una forte differenza tra le azioni funzionali del Fondo e il suo carattere regionale, ed era fondamentale che vi fosse complementarità tra le azioni comunitarie e quelle nazionali, mentre il carattere regionale è utile come surrogato quando le azioni regionali non sono sufficientemente adeguate, soprattutto perché l'arretratezza era un fenomeno più nazionale che regionale<sup>21</sup>, in quanto quest'ultimo, talvolta, non era altro che il riflesso di limiti nazionali.

---

20 COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *The Regions of Europe. Second Periodic Report on the Social and Economic Situation of the Regions of the Community, together with a Statement of the Regional Policy Committee*, senza data, HAEU, PSP-0377.

21 COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *The Regions of Europe*, HAEU, PSP-0377.

Sulla Politica Agricola anche il Regno Unito andava alquanto cauto perché, alla fine dei conti, non era nell'interesse di Londra una modifica che poi andasse a detrimento delle aree rurali scozzesi e si dovesse poi intervenire con i fondi strutturali di coesione per mitigare gli effetti negativi<sup>22</sup>.

Per la Commissione Europea, era importante che gli aiuti per le regioni svantaggiate non diventassero un assegno in bianco, ma fossero disegnati in modo razionale e allo stesso tempo si accrescessero le strutture produttive e i tirocini altamente specializzati. D'altro canto, si trattava di una politica nuova, che nell'abbozzo iniziale risultava mal presentata, inconcludente e con formulazioni talvolta assai pericolose e prive di dati concreti sui quali si potesse ragionare<sup>23</sup>.

Nonostante i trattati di Roma avessero inserito un embrionale livello di coesione, un salto di qualità si ebbe con l'approvazione dell'Atto Unico Europeo, che aveva incrementato di molto i sussidi e in base al quale era di fondamentale importanza accrescere la coesione sociale ed economica tra i paesi e le regioni svantaggiate della Comunità per ridurne la situazione di arretratezza e di svantaggio e favorirne la riconversione industriale. L'aiuto della Comunità sarebbe stato fondamentale nel raggiungere questi scopi, grazie al coordinamento delle politiche economiche, garantendo crescita sostenibile e uno sviluppo strutturale ottimale e, in un secondo momento, attraverso una solidarietà attiva comunitaria, tramite i fondi strutturali, la Banca Europea degli Investimenti, e gli altri strumenti finanziari.

L'Atto Unico dava alla Commissione un nuovo strumento giuridico per intervenire con una proposta onnicomprensiva e introdurre nuove e più definitive regole per utilizzare i fondi strutturali. La proposta avrebbe dovuto chiarire e razionalizzare il compito del Fondo Sociale nel contribuire al raggiungimento degli obiettivi di coesione economica e sociale; accrescere l'efficienza dei fondi e degli strumenti finanziari a disposizione coordinandone le attività.

---

22 Brew a Crawley, lettera del 4 dicembre 1991, TNA, FCO 30/9522.

23 *Ibidem*.

Come è evidente, si trattava di riforme che avrebbero avuto successo soltanto nel caso in cui fossero parte di un approccio economico più generalizzato<sup>24</sup>. Molti studi di settore mettevano in evidenza come la situazione politica generale favorevole fosse d'aiuto nella riconversione e questo è quanto la storia recente aveva insegnato, se si tiene conto dei problemi relativi alla crescita economica a partire dal 1950 o dello shock petrolifero successivo al 1960<sup>25</sup>. Nelle more della creazione del nuovo fondo di coesione gli Stati membri, e la Commissione, ebbero l'opportunità di lavorare su un programma per i giovani, il programma Erasmus, che molto avrebbe aiutato nella coesione sociale, soprattutto per quanto concerneva gli spostamenti degli studenti appartenenti a famiglie meno abbienti, in territori economicamente svantaggiati<sup>26</sup>.

La Commissione Europea concluse che il metodo migliore per rafforzare la coesione territoriale e il recupero delle zone europee svantaggiate non dovesse essere quello di aiutare *sic et simpliciter* le singole regioni, ma ove possibile doveva essere portato avanti in un più ampio quadro di aiuto economico generale, sia per evitare spequazioni, sia per rafforzare l'intero tessuto economico nazionale a cui determinate regioni facevano capo, avendo come riferimento l'intero mercato comunitario, se si voleva ragionare in termini europei<sup>27</sup>. In effetti gli europei, in questo, avevano avuto l'esempio dello *European Recovery Program* nell'immediato dopoguerra<sup>28</sup>. L'aspetto economico, tuttavia, non era l'unica preoccupazione degli organi comunitari, perché una forte attenzione era posta dalla Commis-

---

24 *The Macro-Economic Background to Reforming the Structural Fund*, October 1986, HAEU, PSP-0377.

25 R. BARDAZZI, M. G. PAZIENZA, A. TONINI (a cura di), *European Energy and Climate Security. Public Policies, Energy Sources, and Eastern Partners*, Springer, 2016; D. YERGIN, *The new map. Energy, Climate, and the Clash of Nations*, Penguin Books, New York 2020.

26 Nota per l'Archivio, 20 marzo 1992, TNA, FCO 30/10283.

27 *The Macro-Economic Background to Reforming the Structural Fund*, October 1986, HAEU, PSP-0377.

28 I. WEXLER, *The Marshall Plan Revisited. The European Recovery Program in Economic Perspective*, Greenwood Press, Londra 1983.

sione sull'impatto sociale che alcune misure avrebbero avuto e sulla necessità di attivare anche azioni di aiuto delle piccole e medie imprese<sup>29</sup>.

Dopo la caduta del muro di Berlino le autorità comunitarie dovettero ragionare sul futuro delle istituzioni stesse, nonché sul prevedibile impatto che vi sarebbe stato sulle politiche di coesione in seguito all'allargamento di quella che, nel frattempo, era diventata l'Unione europea ai paesi dell'ex Cortina di Ferro. Per questi ultimi, difatti, era già stato preparato un pacchetto di aiuti, il cosiddetto "Pacchetto Delors II" e si sarebbe disposto un aumento progressivo degli aiuti stessi, fino alla creazione vera e propria del Fondo di Coesione, in linea con la popolazione del paese di riferimento<sup>30</sup>. I commissari europei erano consci del fatto, sulla base dell'esperienza maturata nel corso degli anni, che non sarebbe stato possibile utilizzare i fondi Comunitari a richiesta dei singoli territori, ma sarebbe stato necessario impegnarli per l'intero paese che si fosse trovato al di sotto di certi parametri economici, così come previsto dal Pacchetto Delors<sup>31</sup>.

Il problema della coesione era molto sentito da tutti i paesi membri della Comunità Europea sia in positivo, per quanto riguardava l'aiuto dei territori svantaggiati, ma anche in termini negativi perché, nel lungo periodo, l'allargamento avrebbe comportato una contrazione delle risorse a disposizione del fondo stesso, sia per l'aumento dei territori, e conseguentemente delle necessità, anche per la limitatezza del denaro a disposizione. Vi erano tuttavia alcuni paesi membri, tra i quali l'Irlanda, l'Italia, la Grecia e la Spagna e il Portogallo, che posero in modo più forte di altri il problema delle politiche di coesione, le quali non dovevano essere inficiate dall'ingresso di così tanti paesi, soprattutto quelli ove vi fossero regioni svantaggiate.

---

29 *The Macro-Economic Background to Reforming the Structural Fund*, October 1986, cit.

30 *Consequences budgétaires de l'enlargissement de la Communauté*, 28 aprile 1992, HAEU, GJLA-284.

31 Nota per l'Archivio, 14 aprile 1992, HAEU, GJLA-284.



L'Italia, in particolare, nelle discussioni politiche sull'allargamento, chiarì come vedesse il processo nella sua ineluttabilità, ma certamente non desiderabile nell'immediato e non senza pericoli, per le stesse motivazioni messe in evidenza anche dagli altri paesi<sup>32</sup>.

Nei fatti, quindi, i paesi della sponda meridionale, inclusa la Francia, quest'ultima preoccupata che i paesi meridionali perdesero peso politico, si trovarono concordi nel chiedere che i paesi di futura adesione accettassero in modo stringente anche le politiche di coesione<sup>33</sup>. La Spagna, invece, insistette perché l'accrescimento dei fondi di coesione fosse deciso dalla Commissione europea e dallo Stato membro interessato<sup>34</sup> e ci vollero non poche discussioni per fare dei passi avanti<sup>35</sup>, con un dibattito sulla coesione particolarmente ampio cominciato in occasione delle riunioni relative alla negoziazione del Trattato di Maastricht e risolto con una mediazione dello stesso presidente della Commissione Delors, il quale suggerì maggiore flessibilità nella distribuzione dei fondi<sup>36</sup>.

Le discussioni in merito al Fondo di Coesione con tutta probabilità derivavano dal fatto che, a differenza degli altri programmi di finanziamento, il fondo in questione era dedicato all'avanzamento economico sociale di interi stati dell'Unione e non a singole regioni al loro interno per le quali vi erano altri programmi di finanziamento. Questo aspetto faceva sì che vi fossero regioni obiettivamente svantaggiate, le quali tuttavia non avrebbero potuto ricevere aiuti tramite il Fondo di Coesione perché appartenenti a Stati membri che, nel loro complesso, non erano eleggibili a causa degli stretti criteri di applicazione del fondo<sup>37</sup>. Queste perplessità furono in parte superate dall'assicurazione che i paesi che fossero rimasti fuori dai requisiti d'accesso

---

32 *Enlargissement. Opinion Publique*, 28 aprile 1992, HAEU, GJLA-284.

33 *Position of Member States on Enlargement*, 13 Aprile 1992, HAEU, GJLA-284.

34 Kroll a Wells, lettera del 15 dicembre 1992, TNA, FCO 30/10286.

35 Special Coreper, 23 novembre 1992, TNA, FCO 30/10286; Kerr a Crowley, lettera del 7 novembre 1992, TNA, FCO 30/10286.

36 Corcoran ad Arthur, lettera del 4 dicembre 1991, TNA, FCO 30/9522.

37 Hurd ad Ambasciata britannica ad Atene, telegramma del 12 novembre 1992, TNA, FCO 30/10286.

al nuovo fondo, ossia la maggior parte, avrebbero continuato ad usufruire degli altri programmi di finanziamento esistenti<sup>38</sup>.

Non tutti i paesi europei erano a favore della creazione di un nuovo strumento finanziario, e in taluni momenti le discussioni che portarono alla nascita del Fondo di Coesione si arenarono, tanto che i protagonisti di quegli incontri ebbero l'impressione che si fosse arrivati a un punto morto<sup>39</sup>, anche a causa della necessità di limare continuamente le decisioni prese e rivedere numerosi aspetti particolari a causa delle perplessità di alcuni Stati membri e dell'opposizione di altri<sup>40</sup>. Certamente, non erano entusiasti alcuni del Nord, come la Danimarca, la quale preferiva procedere celermente all'allargamento verso i paesi Baltici e dell'Europa orientale piuttosto che continuare a pagare enormi somme ai programmi di coesione che favorivano l'Europa meridionale<sup>41</sup>, così come i Paesi Bassi avrebbero preferito un sistema di prestiti, osteggiato sia dalla Commissione sia dalla Bei<sup>42</sup>.

Il processo di finanziamento per la coesione era visto da taluni paesi membri come una forma di assistenza alle regioni più povere e arretrate, e sembrava quindi una forma di bilanciamento con gli aiuti che necessariamente sarebbero arrivati ai paesi dell'Est una volta avviato l'allargamento verso i paesi dell'ex cortina di ferro<sup>43</sup>. L'allargamento a paesi economicamente più deboli poneva un problema oggettivo, e questo nonostante i paesi del Nord Europa considerassero sullo stesso piano i fondi di coesione con gli aiuti economici ai paesi dell'Europa Orientale, dato che questi ultimi non sarebbero stati minimamente paragonabili ai fondi utilizzati per le regioni meridionali. La proporzione dei finanziamenti sarebbe stata spropor-

---

38 Bostock a Jay, lettera del 30 marzo 1992, TNA, FCO 30/10283.

39 Bostock a Bonney, lettera del 4 dicembre 1992, TNA, FCO 30/10286.

40 Kerr a Hurd, telegramma del 24 marzo 1992, TNA, FCO 30/10283.

41 Nota per l'Archivio, 3 marzo 1992, HAEU, GJLA-284.

42 Kerr a Hurd, telegramma del 6 novembre 1992, TNA, FCO 30/10286; Bot ai Rappresentanti permanenti presso le Comunità Europee, lettera del 27 ottobre 1992, TNA, FCO 30/10286.

43 Nota per l'Archivio, 5 marzo 1992, n° 486, HAEU, GJLA-284.

zionata in rapporto agli aiuti per la coesione, e questo, nonostante la gran parte delle erogazioni sarebbe stata a carico della Repubblica Federale di Germania<sup>44</sup>. Il Regno Unito, che pure aveva forti perplessità sull'istituzione di un nuovo fondo, dal momento che, a causa di un PIL sopra il limite, non avrebbe usufruito dei finanziamenti per le regioni più povere, tra cui l'Irlanda del Nord, per la quale si auspicava un finanziamento con fondi strutturali<sup>45</sup>, decise di porsi in una posizione di mediazione per raggiungere il miglior compromesso possibile ed evitare il naufragio delle più generali politiche di coesione, confidando nel fatto che si sarebbero potuti utilizzare, come si è detto, altri canali di finanziamento<sup>46</sup>.

Le discussioni pre-allargamento proseguirono nei mesi successivi e la Commissione europea lavorò incessantemente nella ricerca di un equilibrio politico che potesse mettere d'accordo i paesi del Nord con quelli del Sud, soprattutto con il convincimento che i fondi strutturali spesi fino a quel momento avessero raggiunto lo scopo per il quale erano stati destinati. Nel corso degli ultimi decenni, difatti, la coesione sociale ed economica degli Stati membri della Comunità era cresciuta in modo significativo<sup>47</sup>. Nel 1994 il Consiglio Europeo di Copenaghen diede il via libera al *Recovery Program* 1993-1997 e al nuovo Fondo Europeo per gli Investimenti. Per la Comunità era importante, come sottolineava anche il Presidente della Commissione Jacques Delors, allargare il numero dei paesi membri rafforzando la coesione<sup>48</sup>.

Infine, durante le discussioni intercorse nelle more dell'approvazione del Trattato di Maastricht, gli Stati membri cominciarono a rendersi conto che la coesione territoriale, così come nel passato aveva avuto delle ripercussioni sulla politica agricola, a partire dal 1993 avrebbe avuto con grande probabilità dei riflessi sull'Unione

---

44 Nota per l'Archivio, 5 marzo 1992, n° 494, HAEU, GJLA-284.

45 *Prime Minister's Meeting with Northern Ireland* MEPs, 28 gennaio 1992, TNA, FCO 30/10283.

46 Jay a Hadley, lettera del 20 marzo 1992, TNA, FCO 30/10283.

47 Bostock a Hadley, lettera del 18 marzo 1992, TNA, FCO 30/10283.

48 Boyd a Stuart, lettera del 30 settembre 1993 HAEU, JD-1264.

politica e monetaria che si andava a costituire per la creazione della moneta unica europea, così come esisteva un legame indissolubile tra le politiche strutturali e le leggi economiche e finanziarie nazionali<sup>49</sup>. Un principio già affermato qualche anno prima in occasione di un incontro intercorso tra il primo ministro del Regno Unito e quello dei Paesi Bassi, quando i due capi di governo avevano discusso i risultati del Consiglio europeo, con la precisazione che i fondi strutturali e quelli per la coesione servissero soprattutto per il sostegno delle politiche economiche e monetarie comuni<sup>50</sup>. Durante le discussioni poi, il legame esistente con le politiche monetarie e di bilancio emerse a più riprese, soprattutto in occasione della definizione dei criteri di convergenza da applicare, con la presidenza olandese che chiedeva la mancanza di deficit eccessivo dello Stato membro come preconditione per la ricezione dei finanziamenti per la coesione. Una norma giudicata dai britannici come troppo restrittiva<sup>51</sup>.

In generale, le posizioni del Regno Unito sull'istituendo fondo erano abbastanza neutrali; inoltre le flessibilità proposte da Delors erano perfettamente in linea con le richieste di Downing Street che, almeno su quel punto, non avrebbe opposto le consuete barricate. Il principio che Londra portava avanti era quello secondo il quale non fosse necessario aumentare le spese comunitarie per conseguire gli obiettivi di coesione, ma attuare politiche economiche ragionate evitando i trasferimenti fiscali, ai quali invece miravano Spagna, Portogallo, Irlanda e Grecia<sup>52</sup>. In tal modo, sarebbe stato possibile creare condizioni di crescita uguali per tutti gli Stati membri, tramite una politica economica e monetaria appropriata, aiutata dal mercato unico e dai vantaggi competitivi che avrebbero offerto gli Stati meno prosperi.

---

49 COMMISSION DES COMMUNAUTÉ EUROPÉENNES, *Les politiques structurelles communautaires. Bilan et perspectives*, 17 marzo 1992, TNA, FCO 30/10283.

50 Prentice a Wall, lettera del 21 novembre 1991, TNA, FCO 30/9522.

51 Bostock a Pratt, lettera del 13 dicembre 1991, TNA, FCO 30/9522.

52 *Background Note*, 17 maggio 1991, TNA, FCO 30/9617.

Vi erano anche altre azioni indirettamente utili alla coesione, come adeguate politiche macroeconomiche e le cosiddette “*supply-side economics*”. Era pur vero, e su questo vi era un’apertura di credito, che, per quanto riguardava le politiche di coesione, fosse possibile strutturare ulteriori aiuti da parte della Comunità attraverso i programmi dei fondi strutturali e quelli della Banca Europea per gli Investimenti. D’altro canto, per quanto riguardava quelli strutturali, si trattava di fondi, in termini reali, di livello simile se non maggiore di quelli dello *European Recovery Program*, con la differenza che quest’ultimo era durato solo quattro anni mentre i fondi strutturali sarebbero continuati negli anni a venire senza virtualmente una data di termine. Scelta pienamente accettata e condivisa dal Governo britannico.

Le posizioni dei paesi membri, come si è già visto, erano quanto più diverse, in particolare quelle dei paesi della sponda Sud, a cominciare dalla Spagna, tutti paesi concorrenti nella sfida ad accaparrarsi la maggior parte dei fondi strutturali. Pertanto, vi era tutto l’interesse, in questo caso del Governo britannico, nel cercare di indebolire la posizione di Madrid in seno al Consiglio Europeo, e ciò poteva essere fatto di concerto con i paesi del Nord Europa, in particolare la Germania. La Spagna, nel tentativo di accrescere la propria posizione negoziale, cercò di far passare il messaggio che stesse diventando un contributore netto nel bilancio comunitario, una pretesa basata su dati non completi, che non tenevano conto dei contributi ricevuti sia con il FEOGA, ma tramite gli stessi fondi strutturali<sup>53</sup>. Per cercare di indebolire le richieste spagnole, Downing Street avviò un tentativo di lobbying con i governi nordici, con lo scopo di creare un asse contrario<sup>54</sup>, seguito poi da un intervento circostanziato del primo ministro John Major al Consiglio Europeo<sup>55</sup>.

---

53 Corcoran ad Arthur, lettera del 4 dicembre 1991, TNA, FCO 30/9522.

54 Hurd ad Ambasciata britannica all’Aja, telegramma del 27 novembre 1991, TNA, FCO 30/9522.

55 Arthur ad Hadley, lettera del 4 dicembre 1991, TNA, FCO 30/9522.

Il Primo Ministro britannico, una volta presa visione della nota diffusa dalla Commissione su quella che era la proposta per una posizione comune, ove evidentemente la posizione spagnola circa l'aumento generale dei fondi era stata presa in considerazione<sup>56</sup>, mise al corrente delle sue preoccupazioni, relativamente alla posizione della Spagna in merito alla coesione, il Cancelliere della Repubblica Federale di Germania Helmut Kohl e il presidente del Consiglio dei ministri della Repubblica Italiana Giulio Andreotti in occasione di un incontro tenuto a latere del Consiglio Europeo<sup>57</sup>. Si trattava di un metodo per chiedere agli alleati un sostegno fattivo in vista delle prevedibili discussioni che vi sarebbero state durante il Consiglio europeo. John Major fece presente ai due capi di governo che, mentre vi sarebbero state alcune aperture per quanto riguardava alcune clausole sulla coesione inserite nel trattato di Maastricht, che pure mettevano in difficoltà il Regno Unito, sarebbe invece stato inflessibile sulla posizione della Spagna, la quale chiedeva un aumento della spesa generale nel bilancio europeo a favore dei paesi che necessitavano di maggiori aiuti strutturali. Per il parlamento di Westminster sarebbe stato difficilmente digeribile un accordo che aumentava le spese britanniche e, simultaneamente, chiedeva la ratifica di un trattato complesso, e per taluni aspetti controverso, come quello di Maastricht, nel quale si fossero poi incluse clausole di politica monetaria in funzione dello sviluppo della coesione<sup>58</sup>. La posizione tedesca in merito, invece, era di particolare prudenza perché il Cancelliere Kohl avrebbe voluto evitare frizioni con la Spagna e propose, pertanto, un compromesso ai britannici, suggerendo che vi fossero maggiori riferimenti alle politiche ambientali, come target della coesione, al mercato unico e alla riforma della politica agricola, ma soprattutto vi fossero dei riferimenti positivi sulla necessità generale di mantenere i conti in ordine nei diversi paesi. Una posi-

---

56 Hurd all'Ambasciata britannica all'Aja, telegramma del 26 novembre 1991, TNA, FCO 30/9522.

57 Corcoran a Westcott, lettera del 27 novembre 1991, TNA, FCO 30/9522.

58 *Ibidem*.

zione compromissoria che Downing Street vedeva con favore e sulla quale sarebbe stato possibile costruire un'intesa<sup>59</sup>.

Il principio di base che il Regno Unito poneva sull'aumento generalizzato dei fondi poggiava sul presupposto di come, e quanto proficuamente i fondi aggiuntivi sarebbero stati spesi. Su questo punto il Regno Unito riapriva un capitolo molto sentito anche da altri paesi europei, in quanto bisognava capire esattamente cosa si intendesse per coesione e in che modo si volessero trasferire le somme relative<sup>60</sup>. Un problema che poi sarà risolto a favore del trasferimento ai territori, ma come si è già visto, a partire dalla posizione economica generale dello Stato membro, primo responsabile delle sue regioni interne.

#### *4. Il regionalismo, il presente e futuro delle politiche di coesione*

I passi avanti fatti dagli anni Novanta sono stati notevoli e al giorno d'oggi le istituzioni deputate alla coesione, Banca Europea degli Investimenti, il Fondo Europeo per gli Investimenti e il Fondo di Coesione lavorano in modo sinergico per contrastare le disuguaglianze, accrescere i posti di lavoro, le opportunità di crescita nell'istruzione per i giovani<sup>61</sup>, l'accesso alle infrastrutture e ai servizi pubblici, e il sostegno ad un ambiente sano e sostenibile.

A partire dal grande allargamento del 2004, le politiche di coesione, pertanto, nonostante le riserve di taluni Stati membri, sono state estese in modo deciso ai nuovi membri e questo ha portato alla crescita delle economie delle regioni svantaggiate anche di tali paesi. In generale, i progetti creati dalla Bei e dal Fei fanno sì che l'aiuto

---

59 Jay ad Arthur, lettera del 26 novembre 1991, TNA, FCO 30/9522.

60 Corcoran a Moodey, lettera del 18 luglio 1991, TNA, FCO 30/9618.

61 C. ROSSI, A. ZUDDAS, *Le politiche dell'Unione europea per una maggiore partecipazione giovanile ai processi democratici*, in G. BARBERIS, A. CATANZARO, F. FALCHI, C. MORGANTI, S. QUIRICO, A. SERRA (a cura di), *Libertà, Eguaglianza, Sicurezza. Un dibattito fra storia del pensiero e teoria politica*, Ronzani Edizioni Scientifiche, Dueville 2020, pp. 243-255.

economico consenta uno sviluppo regionale bilanciato. La Banca Europea per gli Investimenti nella sua linea strategica 2021-2027 ha avviato una priorità di coesione regionale indicando i limiti di intervento per le regioni a basso tasso di sviluppo, ossia quelle con un Pil pro-capite inferiore al 75% della media europea e, per le regioni in transizione, quelle con un Pil pro-capite tra il 75 e il 100% della media europea. Un impegno fondamentale per aiutare regioni a basso sviluppo con interventi mirati e investimenti di lungo periodo, in particolare su progetti legati all'ambiente e al clima, in questo allineandosi alla politica dettata dalla Commissione europea.

Come si può notare, la politica di coesione dell'Unione europea si è evoluta nel corso degli anni e, nel corso della sua evoluzione, si sono modificate, come d'altronde avevano paventato i paesi mediterranei, le regioni destinatarie degli aiuti<sup>62</sup>. La Commissione, peraltro, ha dato delle indicazioni alle quali la politica regionale europea deve attenersi in modo da evitare investimenti troppo costosi ma non sufficientemente innovativi o produttivi, sia a livello economico, sia a livello di trasferimento delle conoscenze. Per contro, per le regioni meno sviluppate il sostegno agli investimenti è necessario per superare i molteplici ostacoli esistenti alla produttività. Questo significa che le regioni meno sviluppate e quelle in transizione necessitano ciascuna di specifici tipi di sostegno per diffondere i guadagni in termini di benessere e il cambiamento tecnico in tutta l'Unione<sup>63</sup>.

## 5. Conclusioni

Il percorso che ha portato l'Unione europea a sviluppare le politiche relative alla coesione è stato, senza dubbio, un itinerario graduale, affrontato dai vari Stati membri con la consapevolezza che

---

62 EUROPEAN INVESTMENT BANK, *European Investment Bank Cohesion Orientation, 2021-2027*, Lussemburgo 2021.

63 EUROPEAN COMMISSION, *My Region, My Europe, Our Future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion*, 2017, p. 9.



fosse necessario trovare dei canali di finanziamento, e collaborazione, che riuscissero a dare un sostegno fattivo ai territori in difficoltà, senza tuttavia danneggiare le altre politiche comunitarie o porre a rischio i risultati raggiunti nel mercato comune e nella regolamentazione della concorrenza.

Nel corso degli anni è emersa la necessità di avviare una politica ragionata che fosse l'immagine stessa del processo di costruzione comunitaria. Gli Stati membri hanno compreso la posta in gioco e hanno costruito nel tempo un tessuto di relazioni nella ricerca continua di una maggiore difesa degli interessi delle singole regioni. Parimenti, hanno cercato di inserire nelle pieghe del bilancio comunitario un trattamento di favore ordinario per i territori svantaggiati. Nonostante quello che si potrebbe pensare, si è trattato di un esercizio diplomatico continuo che ha portato a soppesare i diversi interessi e nel quale la Commissione europea ha saputo svolgere quel ruolo di mediazione che in tante occasioni, nel corso della storia comunitaria, ha creato un ponte di dialogo tra gli Stati membri. In questa occasione, inoltre, il Regno Unito, contrariamente alla vulgata comune, pur nella ricerca del proprio interesse, ha svolto un ruolo propositivo e di indirizzo, nel sostegno alla posizione di Delors e nel tentativo, riuscito, di limare alcune richieste giudicate eccessive da parte degli stati di nuova adesione.

In conclusione, si può affermare che, nel corso degli anni, l'approccio alle politiche di coesione sia cambiato gradualmente fino ad includere tutte le regioni europee con una oggettiva situazione di svantaggio, misurata con un Pil medio pro capite inferiore alla media generale europea. Allo stesso modo, si può anche affermare che siano cambiate le priorità sulle quali intervenire, tanto che le regioni beneficiarie delle azioni di coesione si trovano ad affrontare nuove sfide crescenti nel campo dell'azione per il clima, della sostenibilità ambientale e dell'innovazione<sup>64</sup>. Sfide che la crisi da Covid-19 ha esacerbato<sup>65</sup>.

---

64 *European Investment Bank Cohesion Orientation*, cit.

65 C. MAZZUCELLI, J. FELTON KEITH, C. A. HOLLIFIELD, *Personal Data Collection Risks in a Post Vaccine World*, Anthem Press, New York 2023.

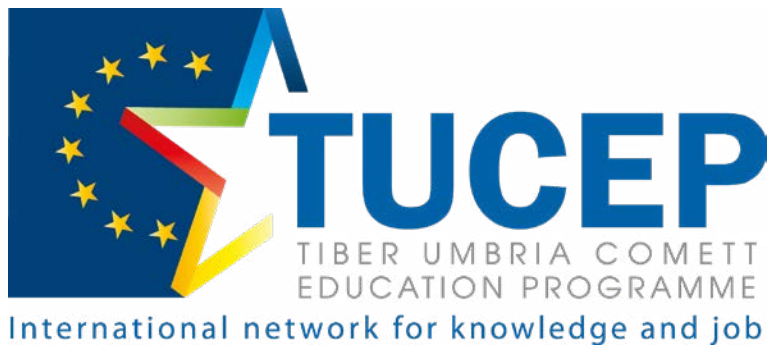
L'Unione europea è in evoluzione, e in continuo sviluppo sono tutte quelle politiche atte a costruire una più perfetta integrazione e una riduzione, sempre presente, dei divari e delle disuguaglianze<sup>66</sup>.

### *Bibliografia*

- BABARINDE O., FABER G. (a cura di), *The European Union and the Developing Countries. The Cotonou Agreement*, Martinus Nijhoff, Leiden 2005.
- BARDAZZI R., PAZIENZA M. G., TONINI A. (a cura di), *European Energy and Climate Security. Public Policies, Energy Sources, and Eastern Partners*, Springer, New York 2016.
- FINIZIO G., *Le relazioni interregionali dell'UE e la promozione della democrazia: il caso del Myanmar*, in BELLUATI M., CARAFFINI P. (a cura di), *L'Unione Europea tra istituzioni e opinione pubblica*, Carocci, Roma 2015, pp. 151-152.
- FINIZIO G., MORELLI U. (a cura di), *L'Unione Europea nelle relazioni internazionali*, Carocci, Roma 2015.
- MANZELLA G. P., *Europa e «sviluppo armonioso» La strada della coesione europea dal Trattato di Roma al Next Generation EU*, Il Mulino, Bologna, 2022.
- MAZZUCELLI C., FELTON KEITH J., HOLLIFIELD C. A., *Personal Data Collection Risks in a Post Vaccine World*, Anthem Press, New York 2023.
- ROSSI C., ZUDDAS A., *Le politiche dell'Unione europea per una maggiore partecipazione giovanile ai processi democratici*, in BARBERIS G., CATTANZARO A., FALCHI F., MORGANTI C., QUIRICO S., SERRA A. (a cura di), *Libertà, Eguaglianza, Sicurezza. Un dibattito fra storia del pensiero e teoria politica*, Ronzani Edizioni Scientifiche, Dueville 2020, pp. 243-255.
- WEXLER I., *The Marshall Plan Revisited. The European Recovery Program in Economic Perspective*, Greenwood Press, Londra 1983.

---

66 G. P. MANZELLA, *Europa e «sviluppo armonioso»* cit., p. 172.



**C**omunicare la Politica di Coesione dell'Ue e i suoi benefici per i territori dell'Unione, *in primis* alle giovani generazioni, protagoniste delle prossime tappe del processo di integrazione europea. Una sfida colta dal Progetto *TRUsting Europe-TRUE*, le cui attività formative hanno raggiunto circa 500 studenti in tutta la Penisola e coinvolto 12 Università italiane, società di comunicazione e enti di promozione sociale. Il Volume, grazie ai contributi di docenti universitari intervenuti nel Progetto, affronta alcuni specifici aspetti della Coesione europea, dalla sua evoluzione storica fino al consolidamento di uno specifico capitolo per le politiche giovanili, dal suo articolarsi con l'intervento straordinario per il Mezzogiorno d'Italia fino a una riflessione sulle sue debolezze comunicative e sui processi di valutazione dei risultati ottenuti.

---

**MASSIMO BARTOLI** insegna Diritto internazionale proredito presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Perugia, dove ha svolto numerose attività di docenza e ricerca in Diritto europeo ed internazionale nei settori delle politiche di Coesione, della concorrenza, del commercio e della sicurezza collettiva.