
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICO - AGRARIE ED ESTIMATIVE
(DISEAE)

Tesi di Dottorato di Ricerca in Economia Agroalimentare
(XXIII Ciclo)

Manuela Pilato

I FONDI COMUNITARI DI SVILUPPO REGIONALE: L'ESPERIENZA IN ITALIA
E NEGLI ALTRI PAESI MEDITERRANEI DELL'UE

Coordinatore: Chiar.mo Prof. Giuseppina CARRÀ

Tutor: Chiar.mo Prof. Filadelfio BASILE

ANNO ACCADEMICO 2009- 2010

**DOTTORATO DI RICERCA IN ECONOMIA AGROALIMENTARE
(XXIII CICLO)**

Sede amministrativa: Università degli Studi di Catania.

Sedi consorziate: Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria.

Coordinatore: Prof. ssa Giuseppina Carrà

Tutor: Prof. Filadelfio Basile

Co-tutor: Prof. ssa Gabriella Vindigni

Collegio dei docenti:

- Prof. F. Amata
- Prof. F. Basile
- Prof. F. Bellia
- Prof. C. Bellia
- Prof. S. Bracco
- Prof. A. Caccetta
- Prof.ssa G. Carrà
- Prof. G. Cucuzza
- Prof. G. Gulisano
- Prof. G. La Via
- Prof. A. Nicolosi
- Prof. B. Pecorino
- Prof. S. Pesce
- Prof. G. Signorello
- Prof.ssa Vindigni

Indice

1.INTRODUZIONE.....	6
2. LE <i>PUBLIC POLICY</i> E LA VALUTAZIONE	12
2.1. Verso una definizione del concetto di analisi e valutazione di una politica	12
2.2. Gli indicatori per la valutazione	16
3. POLITICA DI COESIONE, FONDI STRUTTURALI E RELATIVO SCENARIO NORMATIVO	19
3.1. La politica regionale.....	19
3.2. L'Atto Unico Europeo del 1986 e la nascita della politica strutturale.....	21
3.3. La prima riforma dei Fondi Strutturali	22
3.4. La programmazione comunitaria 1994-1999	24
3.5. L'avvio della politica di coesione economica e sociale per il periodo 2000-2006.....	26
3.6. Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000 – 2006.....	31
3.7. I singoli Fondi Strutturali: caratteristiche principali e funzioni	33
3.7.1 Il Fondo Sociale Europeo (FSE)	33
3.7.2. Il Fondo Sociale per lo Sviluppo Regionale (FESR)	36
3.7.3. Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEOGA).....	37
3.7.4. Strumento Finanziario di Orientamento alla Pesca (SFOP)	40
3.8. Il Fondo di Coesione (FC).....	43
3.9. Indicatori regionali di contesto chiave e variabili di rottura del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006.....	45
3.10. La nuova programmazione 2007 – 2013	47
3.11. Sintesi conclusiva	54

4. PRINCIPALI APPROCCI IN TEMA DI CRESCITA E SVILUPPO.....	55
4.1 Introduzione	55
4.2. Lo sviluppo equilibrato.....	57
4.3. <i>Technology-Gap Theory</i>	59
4.4. La teoria della crescita endogena.....	60
4.5. La <i>New Economic Geography</i>	64
4.6 Le teorie della divergenza	68
4.7. Interrelazioni tra strategie di sviluppo dell'Unione Europea e modelli teorici.....	71
4.7.1. Liberalizzazione, Integrazione e Stabilizzazione.....	72
4.7.2. Capitale fisico	76
4.7.3. Capitale umano.....	77
4.7.4. Innovazione.....	79
4.7.5. Agglomerazione	82
4.7.6. Ambiente	85
4.8. Analisi dell'impatto dei Fondi Strutturali: l'esame della letteratura	86
4.8.1 Limiti dei modelli	91
4.9. Sintesi conclusiva	92
5. LE POLITICHE DI COESIONE NELLE REGIONI DELL'OBIETTIVO 1 IN ITALIA ED IN ALTRI PAESI DELL'EUROPA MERIDIONALE NEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE 2000-2006	95
5.1. Introduzione	95
5.2. La base della politica di coesione: i divari regionali.....	96
5.2.1. I divari di reddito tra le regioni europee	96
5.2.2. Reddito medio (PIL pro Capite)	99
5.2.3. Occupazione e disoccupazione	111
5.2.4. Localizzazione delle attività economiche	116
5.2.5. Sintesi conclusiva.....	117

5.3. Metodologia seguita	120
5.4. L'attuazione del Quadro comunitario di sostegno (QCS) 2000- 2006 e analisi delle allocazioni UE verso le regioni Obiettivo 1 dei Paesi dell'Europa Meridionale nel periodo di programmazione 2000-2006	124
5.4.1. Analisi a livello comunitario delle allocazioni complessive dei Fondi Strutturali	124
5.4.2. Allocazioni del FESR con focus sui settori Agricoltura e Pesca	132
5.4.3. Analisi della Spesa in Italia	144
5.4.3.1. <i>Attuazione finanziaria al 2007</i>	154
5.4.3.2. <i>Il livello di attuazione al 2010 nel Mezzogiorno d'Italia</i>	159
5.5. Sintesi conclusiva	166
APPENDICE	169
-RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....	170
-ATTI E DOCUMENTI CONSULTATI	182
-REGOLAMENTI E DIRETTIVE CONSULTATI.....	188
-FONTI STATISTICHE CONSULTATE	188
-APPENDICE STATISTICA	192
-INDICE DELLE TABELLE	201
-INDICE DEI GRAFICI	203
-INDICE DELLE CARTINE	205

1.INTRODUZIONE

Il tema del presente lavoro si inserisce nell'ambito del filone di ricerca legato alla valutazione delle politiche pubbliche attraverso l'analisi della politica europea di coesione economica e sociale, che ha interessato gli interventi comunitari a partire dall'ultimo ventennio del secolo scorso.

Lo scenario operativo da cui scaturiscono tali interventi è contraddistinto dall'intento di mettere a punto strumenti di azione pubblica a carattere territoriale, in un clima politico-amministrativo animato anch'esso da una certa tensione al cambiamento.

Nel contesto di una generale trasformazione del quadro politico-amministrativo su scala europea, la stagione della programmazione comunitaria è stata sin dagli inizi considerata "innovativa" da coloro che plaudono al cambiamento, ma anche, con accezione negativa, da quanti invece lo temono. Le procedure e le tecniche dei programmi comunitari, infatti, appaiono in grado di modificare almeno in parte le tendenze più tradizionali della pianificazione, inserendosi in un clima di riforma dovuto ai mutamenti interni al sistema amministrativo europeo, ma anche alle novità innescate dall'irrompere sulla scena di un nuovo attore istituzionale, l'Unione Europea, che in quegli anni comincia a farsi promotrice di programmi sperimentali in ambito economico e sociale.

Fondamentali sono stati i contributi del *team* dell'*Economic and Social Cohesion Laboratory* della London School of Economics, presso il quale la scrivente ha trascorso un utile periodo di studio e di ricerca ai fini dell'impostazione dello svolgimento del presente lavoro. Durante tale periodo, sono stati frequentati alcuni seminari di studio sulle tematiche in oggetto e sostenuti svariati colloqui con esperti di settore, entrando così in sintonia con la terminologia e le tecniche utilizzate nelle analisi e nelle valutazioni di seguito svolte.

La scelta di trattare una tale complessa tematica deriva principalmente da tre ordini di motivazioni, e precisamente:

-
1. la necessità di comprendere gli elementi di contesto che hanno caratterizzato la realizzazione di tali strumenti di programmazione economica;
 2. il riscontro di posizioni differenti e talora contrastanti nel dibattito accademico;
 3. la verifica, nelle vicende politiche e socio-economiche attuali, nel dibattito e nelle pratiche del nuovo secolo, degli effetti e degli impatti sortiti, a livello regionale, dalle politiche di coesione economica e sociale in alcuni Stati membri.

Nel *turn over* di posizioni che hanno interessato soprattutto il decennio scorso, il concetto di valutazione legato a questi programmi assume accezioni contrastanti: da un lato, la consapevolezza della valenza di tali strumenti che li promuove a portatori di nuove capacità progettuali, e di stimoli per un atteggiamento più concreto nella gestione pubblica; dall'altro lato, viene messa in dubbio l'efficacia degli stessi programmi come strumento di *governance* pubblica delle trasformazioni economiche e sociali, sottolineandone l'effetto "dirompente" rispetto alle pratiche consolidate, le insidie speculative insite nelle forme di gestione finanziaria e il carattere episodico delle trasformazioni finora attuate.

Tuttavia, gli entusiasmi iniziali sembrano oggi frenati dalla rilettura critica degli strumenti in quanto tali e della loro effettiva capacità di suscitare gli effetti programmati.

Riflettere sul concetto di innovazione nelle politiche che si sono attuate in Italia e in Europa attraverso i Fondi Strutturali comporta, pertanto, una lettura degli elementi di novità e di cambiamento non soltanto in chiave retorica, ma anche alla luce delle evidenze empiriche maturate. Solo a tali condizioni, infatti, è possibile tentare di discernere gli elementi d'innovazione rispetto alla semplice riproposizione, per lo più in forma mascherata, di condotte operative e di approcci culturali già noti.

L'obiettivo del presente lavoro è quello di approfondire il concetto di *valutazione* in rapporto ai diversi programmi di intervento, per capire in quali circostanze il "successo" può verificarsi e a quali condizioni.

Le analisi proposte potrebbero fornire un contributo alla necessità di identificare una definizione non banale del concetto di valutazione delle politiche pubbliche, al fine di capitalizzare l'esperienza dei programmi comunitari in generale e delle politiche di coesione

e dei Fondi Strutturali in particolare, in una fase storica in cui questi tendono a diffondersi come pratiche ordinarie di governo.

Il lavoro si articola in cinque sezioni, la prima delle quali tendente a rispondere alle finalità:

- a) di ricostruire schematicamente la “logica” degli interventi comunitari, considerati nella prospettiva di chi è chiamato a valutarli;
- b) di individuare le modalità e le dimensioni più rilevanti attraverso le quali definire il “successo” degli interventi;
- c) di definire metodi empirici con cui tale successo possa concretamente essere giudicato e “valutato”;
- d) di presentare una possibile applicazione pratica delle tecniche e degli strumenti analitici proposti al fine di verificarne la fattibilità e di fornire utili risposte ai *policy-maker*.

Nella seconda sezione vengono trattati sinteticamente i principali temi di *Policy Science*, che rappresenta il riferimento teorico fondamentale per la valutazione delle politiche pubbliche. Si tenterà di rispondere a domande che in apparenza potrebbero sembrare banali e lontane dall’oggetto di interesse: *cosa è la politica? cosa è l’analisi e la valutazione delle politiche pubbliche?*

Nella terza sezione vengono discussi i principali riferimenti storici e normativi per lo studio delle politiche. In particolare si analizzerà, l’attuazione delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale dell’Unione Europea, finalizzata, ai sensi dell’art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione (TFUE), a promuovere lo sviluppo armonioso dell’Unione, riducendo il divario tra i livelli di sviluppo della varie regioni. Si esamineranno poi i singoli Fondi Strutturali che la compongono, tracciandone il quadro evolutivo e normativo ed analizzandone le principali caratteristiche.

Grazie agli interventi messi in atto con la politica di coesione economica e sociale, e quindi anche grazie all’utilizzo dei Fondi Strutturali, negli ultimi anni le disparità di reddito pro capite tra i Paesi dell’Unione Europea si sono gradualmente ridotte, ma in misura insufficiente, cosicché permangono significativi divari economico–sociali fra le regioni

europee. Conclude la sezione una breve rassegna della letteratura che analizza l'impatto dei fondi strutturali ai fini della convergenza regionale.

La quarta sezione presenta una panoramica dei principali contributi teorici ai problemi della crescita e della convergenza dei sentieri di sviluppo delle economie nazionali o *sub*-nazionali, nonché una primissima sintesi dell'evidenza empirica su questi fenomeni.

La tematica è ampia e richiama una estesa letteratura afferente alla teoria della crescita economica e della convergenza, a cui sarà fatto riferimento con l'obiettivo di proporre delle risposte ai seguenti interrogativi: *vi è la necessità di politiche di coesione? qual è l'effetto dell'integrazione europea nei divari di reddito tra le regioni? attraverso quali strumenti le politiche di coesione intendono promuovere la convergenza?*

Una volta stabilito quali possano essere le motivazioni e gli obiettivi che hanno spinto la Commissione Europea alla costituzione dei Fondi Strutturali, il passo successivo consiste nell'analizzare se le politiche proposte siano realmente coerenti con le motivazioni che ne hanno promosso la realizzazione, anche ai fini del raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Per quanto attiene agli effetti della Politica di Coesione è necessario tuttavia premettere alcune considerazioni.

Il primo aspetto da considerare è relativo al fatto che tali effetti sono di difficile misurazione e, nel caso di interventi di ristretta dimensione, perfino di problematica visibilità.

Il secondo aspetto da considerare è relativo al fatto che i programmi attuativi del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), in virtù della possibilità di impiegare le risorse finanziarie programmate nel ciclo di programmazione 2000-2006, sono stati chiusi al 30 giugno 2009. I Regolamenti comunitari hanno fissato, infatti, il termine ultimo per la presentazione delle domande di saldo finale al 30 settembre 2010, non consentendo così quell'accurato lavoro di analisi pianificato inizialmente.

Il terzo aspetto da considerare si collega alla necessità di fissare delle regole generali di rappresentazione delle politiche pubbliche e di rendere coerenti con tali regole i sistemi di individuazione/definizione delle stesse, i sistemi di rappresentazione *ex ante* dei

loro obiettivi ed *ex post* dei loro risultati, i sistemi di classificazione contabile delle spese pubbliche sostenute per la loro realizzazione.

Inoltre, recentemente notevole attenzione, a livello accademico e istituzionale, è stata dedicata all'analisi delle economie locali che prende in considerazione i dispositivi regolativi di queste ultime. Si sono, infatti, accresciuti gli studi indirizzati all'analisi di modelli di sviluppo a livello regionale, che adoperano una prospettiva comparata e confrontano *case history* appartenenti a Paesi differenti.

La quinta sezione infine si colloca all'interno di tale filone e si concentra sul fenomeno del cambiamento generalizzato degli assetti che si sta verificando in differenti Paesi, a seguito del quale le politiche di coesione economica e sociale, e i Fondi Strutturali in particolare, sembrerebbero attualmente tendere verso un modello di regolazione i cui caratteri appaiono convergere.

Partendo dalle considerazioni in precedenza delineate, tale sezione si inserisce nel dibattito sull'efficacia della politica di coesione presentando una valutazione empirica dell'impatto dei fondi strutturali sulla crescita delle regioni italiane e degli stati membri appartenenti alle Regioni Obiettivo 1 dei Paesi mediterranei rientranti nei programmi comunitari: in particolare si focalizza l'attenzione sulla analisi delle allocazioni comunitarie relative alle dotazioni strutturali. La trattazione si situa all'interno del dibattito sulle complesse relazioni che intercorrono tra il processo di integrazione dell'Unione Europea e il livello di eterogeneità economica tra le regioni che la compongono, nel tentativo di rispondere ai seguenti interrogativi di fondo: *quali gli effetti conseguiti dall'integrazione europea sui divari interregionali di reddito? e quali gli effetti potenzialmente raggiungibili negli anni avvenire?*

Dopo aver analizzato i divari di reddito tra le regioni europee documentandone gli sviluppi ed esaminando i cambiamenti economici e demografici registrati a livello nazionale e regionale, saranno analizzati i risultati relativi alla analisi delle allocazioni, sia a livello comunitario sia, a un maggiore livello di dettaglio, a livello regionale e, successivamente, a livello nazionale italiano, nella considerazione che un *output* interessante per l'attività valutativa è la valutazione della capacità di spesa. Una istituzione è infatti tanto più efficiente quanto più le somme stanziare vengono effettivamente pagate.

In considerazione della sua durata, riferendosi alla programmazione comunitaria 2000-2006, l'ambito dell'analisi è ristretto sotto il duplice profilo dell'intervento finanziario e della dimensione spaziale.

Dal punto di vista finanziario, si prenderà in considerazione, tra gli altri, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, che - per definizione - è deputato alla promozione dello sviluppo; quanto all'area d'intervento, il *focus*, è circoscritto alle Regioni dell'Obiettivo 1 di Spagna, Portogallo, Grecia e Italia, ossia alle regioni dei Paesi mediterranei dell'UE, nelle quali il Prodotto Interno Lordo (PIL) pro capite è inferiore al 75% del corrispondente valore medio dell'Unione Europea in complesso.

L'attenzione ai profili e alle criticità nell'impiego dei finanziamenti europei nasce dalla considerazione di un loro non sempre pieno ed efficiente utilizzo da parte delle amministrazioni centrali e periferiche, con la conseguente perdita ed eventuale riallocazione verso altri Paesi degli stessi fondi. Tale aspetto si presenta fortemente correlato alla qualità degli investimenti, nonché ai meccanismi di coordinamento e di monitoraggio esistenti tra soggetti locali, nazionali ed europei.

2. LE PUBLIC POLICY E LA VALUTAZIONE

Nella sezione che segue viene trattato sinteticamente il riferimento teorico fondamentale per la valutazione delle politiche pubbliche. Si tratta tipicamente di un'area di ricerca multidisciplinare in cui gli apporti principali derivano dalla sociologia, dall'economia, dal diritto e dalla scienza politica e che recentemente ha acquisito una propria autonomia metodologica.

Si tenta di rispondere, con il contributo di economisti e politologi e della relativa letteratura, a domande che in apparenza potrebbero sembrare banali e lontane dall'oggetto di interesse: *cosa è la politica? cosa è l'analisi delle politiche?*

La risposta a tali domande permette di approcciare in modo che chi scrive ritiene corretto il problema e di fornire un modello di orientamento che vorrebbe da un lato contribuire a dissipare alcune interpretazioni oscure su determinati concetti e contemporaneamente fornire una sintesi ragionata delle principali strategie e metodologie utilizzate in Italia e in Europa.

Successivamente sono esposti i principali criteri e metodi di valutazione delle politiche pubbliche nel tentativo di dare risposta ai seguenti quesiti: Quando possiamo affermare che una politica pubblica ha successo? Come è possibile verificare che tale successo sia stato raggiunto? Queste due "semplici" domande e il tentativo di dar loro una risposta, il più possibile concreta ed aperta a risvolti operativi, costituiscono il tema di fondo del presente lavoro.

2.1. Verso una definizione del concetto di analisi e valutazione di una politica

Affrontare tale questione non è cosa semplice in quanto in letteratura si rilevano una serie di definizioni, nessuna delle quali accettata in modo universale.

In modo intuitivo si può affermare che la politica ha a che fare con l'assunzione di decisioni collettive.

Nella storia del pensiero politico, il termine assume il significato di «*riflessione sul governo della città o dello stato e indica le opere a ciò dedicate*» (March e Olsen, 1992), invece, nel linguaggio odierno, anche in quello specialistico, esso viene declinato in almeno altre tre differenti accezioni.

1. Si indicano una classe generale di pratiche e di rapporti sociali, sulla scia dell'insegnamento di Weber.
2. Una seconda accezione vede assegnare al termine uno spazio particolare, una sfera, un ambito, un dominio, una sede, un campo, un livello che si distingue da altri spazi contigui e sottostanti, si pensi alla sfera economica, religiosa o sociale.
3. In altri casi, infine, ci si riferisce a più circoscritte e osservabili attività di formulazione e di esecuzione di programmi e di decisioni pubbliche; in questo caso il termine spesso viene specificato da aggettivi che ne delimitano il campo di azione: politica estera, politica economica, politica dell'ambiente.

Se da un lato l'ambiguità sembra accrescersi più che ridursi, dall'altro in molti sottolineano l'opportunità di utilizzare parole differenti per riferirsi ai differenti significati.

Nei Paesi anglofoni, si distingue tra:

- *politics*, se ci si riferisce alla prima accezione “prasseologica”;
 - *polity*, che coincide con l'idea di politica come sfera territorialmente e costituzionalmente definita, come comunità organizzata al suo interno;
 - *policy* che corrisponde al terzo significato descritto precedentemente.
- (Bellini, 2003).

Seguendo tale impostazione, le politiche (*policy-policies*) raffigurerebbero dunque determinati percorsi di azione governativa di natura settoriale.

Anche il termine politiche o se si preferisce di *politiche pubbliche* ha dato adito a controversie e differenti interpretazioni.

In generale si può affermare che per politica pubblica si intende un percorso di azione governativa a cui partecipano attori e istituzioni collocati a differenti livelli e che si articola in diverse fasi producendo decisioni e esiti che destano interesse per la collettività.

Lo studio delle politiche pubbliche in effetti si avvale di diversi approcci teorici, che si differenziano per unità e metodo di analisi, nonostante nessun approccio possa essere in realtà ritenuto completamente esauriente, fornendo pur tuttavia una particolare chiave interpretativa. Senza voler entrare nel merito del problema, ai fini delle argomentazioni che si vogliono svolgere, è sufficiente concludere che le politiche pubbliche rispondono a esigenze e a aspirazioni di diversi individui, gruppi e istituzioni e sono influenzate dallo specifico contesto storico, sociale e politico in cui sono disegnate e implementate.

All'interno di tale quadro di riferimento, lo scopo implicito della valutazione è l'apporto di modifiche alla politica qualora fosse necessario.

In tal senso, la valutazione, quindi, può essere considerata come un'attività di carattere comparativo, basata sulla metodologia della ricerca nelle scienze umane, che ha per oggetto interventi intenzionali, con l'obiettivo di produrre un giudizio su di essi in relazione al loro svolgersi o ai loro effetti (Palumbo 2001a: 61).

La definizione degli obiettivi, eventualmente tradotti o traducibili in risultati attesi, costituisce la prima fase di un percorso decisionale che sfocia, di norma, nel cosiddetto processo d'implementazione o di attuazione, a sua volta scomponibile in più fasi, eventualmente poste in capo ad attori diversi. Al termine di questo processo si possono registrare i risultati della politica stessa, che costituiscono l'input per l'attività di valutazione.

La dottrina ha elaborato numerose definizioni della valutazione, quali:

- l'espressione di giudizi su un programma o una politica, per migliorarne l'efficacia o per indirizzare la futura programmazione, oppure di giudizi sul valore dell'intervento pubblico alla stregua di criteri predeterminati, o ancora di giudizi su un oggetto, una situazione o un evento;
- la fornitura di risposte alle domande concernenti il comportamento e l'efficacia di un programma o alle domande rilevanti del committente o a quelle di interesse degli attori sociali;
- la fornitura di feedback di informazioni ai responsabili dei programmi;
- l'identificazione di standard apprezzabili di qualità, valore materiale o simbolico;
- lo studio delle conseguenze previste e non previste, desiderabili o non

desiderabili di programmi pubblici;

- la misurazione della portata di un fenomeno, l'analisi dei risultati e dell'efficacia, al fine di mettere in evidenza i punti di forza e i punti di debolezza e formulare raccomandazioni per il miglioramento dei successivi cicli di attività;
- l'analisi degli effetti diretti e indiretti, attesi e non attesi, voluti e non voluti dell'azione, compresi quelli non riconducibili ad aspetti materiali.

Secondo una definizione ancora poco selettiva, si utilizza quindi il termine *valutazione* per indicare quelle attività analitiche il cui scopo è quello di formulare un giudizio, basato su osservazioni empiriche, sulle modalità d'attuazione di uno specifico programma¹ d'intervento e sui risultati che esso ha raggiunto.

Cambiando prospettiva, nell'ampia letteratura che si occupa dell'argomento si rilevano, prendendo in considerazione i bisogni di tipo cognitivo, cinque ulteriori interpretazioni sulla valutazione (Martini e Cais 1999) che viene esplicitata come:

1. Policy And Program Design (*Strumento per allocare le risorse agli usi*);
2. Management Control: (*Controllo delle performance delle organizzazioni*);
3. Accountability: (*Mezzo per rendere conto delle realizzazioni effettuate*);
4. Implementation: (*Analisi critica dei processi di attuazione delle politiche*);
5. Learning: (*Stima degli effetti delle politiche*);

All'interno della Commissione Europea, si è gradualmente affermata un'esigenza di trasparenza relativa al buon utilizzo dei fondi pubblici che la stessa commissione ha il compito di gestire per conto degli Stati membri; aspirazione questa che si è tradotta nella necessità di ricercare una più incisiva efficacia della spesa comunitaria e la valutazione, per antonomasia, si è rivelata in tal senso lo strumento idoneo per raggiungere tale obiettivo.

¹Per programma si intende una serie organizzata di interventi comportanti l'uso di risorse finanziarie, organizzative e umane attivate per raggiungere un obiettivo o una serie di obiettivi in un dato periodo. Un programma è limitato in termini di tempo e risorse di bilancio. Gli obiettivi di un programma sono fissati all'inizio; poi si compie sistematicamente uno sforzo per trovare la coerenza tra questi obiettivi. Le tre fasi principali nel ciclo di vita di un programma sono l'elaborazione, l'attuazione e la valutazione *ex post*. Un programma è sempre sotto la responsabilità di un autorità o diverse autorità che condividono il potere decisionale. Nel quadro della coesione economica e sociale europea, i programmi sono generalmente suddivisi in assi, misure e progetti.

Sin dalla fase iniziale i programmi di sviluppo socioeconomico devono dimostrare dei risultati. Durante le fasi di avvio, questi assumono la forma di “realizzazioni” (ad esempio, il numero di imprese che ricevono un sussidio per ammodernare la loro attrezzatura o il numero delle persone disoccupate che ricevono formazione).

In letteratura frequenti sono i riferimenti alla misurazione degli effetti (o impatti) delle politiche pubbliche: la gran parte di questi riferimenti ignora tuttavia completamente la logica controfattuale e fa uso di uno strumento alternativo, di più facile uso e comprensione: i c.d. indicatori di impatto. Con tale strumento sarebbe possibile misurare gli effetti di una politica pubblica senza porsi il problema dell’attribuzione causale.

Prima di procedere, sembra però opportuno tentare di comprendere cosa in effetti sia un indicatore.

2.2. Gli indicatori per la valutazione

Secondo l’Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico (OCSE) con il termine indicatore si definisce «(...) un parametro o valore derivati da parametri, che fornisce informazione su un fenomeno...l’indicatore ha un significato di sintesi ed è elaborato per un preciso obiettivo (...) le due principali funzioni di un indicatore sono di ridurre il numero di misure e di parametri per descrivere un fenomeno (...) e semplificare il processo di comunicazione attraverso il quale i risultati sono messi a disposizione degli utenti.» (OECD, 2002) ²

L’esigenza di utilizzare gli indicatori come supporto informativo per la gestione dei Fondi Strutturali si ritrova ripetutamente nei documenti comunitari: «Indicator systems as a management instrument in the framework of Structural and Cohesion Fund programmes”...

² Nel linguaggio comune spesso i termini “indice” e “indicatore” sono utilizzati in modo alternativo. In realtà, i due termini hanno diversa accezione: il primo deriva dal termine latino *index* che significa *ciò che è utile ad indicare*; il secondo, invece, deriva da una parola del tardo latino *indicator* e significa *colui o ciò che indica*. (Delvecchio, 1995). In statistica, *indice* rappresenta – a partire dal XVIII secolo – un termine alquanto generico applicata con differenti e plurimi significati:

- a) misura di sintesi delle diverse proprietà di una distribuzione;
- b) sinonimo di numero indice ovvero di un numero puro non dipendente dall’unità di misura dei dati perché fornito dal rapporto tra grandezze omogenee;
- c) dato elaborato, costruito generalmente rapportando un dato ad un altro che ne costituisce una base di riferimento.

“Indicators (...) should help Member States and the Commission to move to more results-driven public management» (European Commission, DG-Regio 2003).

Si è già ampiamente messo in evidenza come gli indicatori debbono riferirsi ad una pluralità di criteri sui quali vale la pena di riflettere criticamente.

I documenti metodologici MEANS, che dedicano al tema degli indicatori l'intero II volume della Collezione, li definiscono come *«un'informazione semplice, facilmente comunicabile e compresa allo stesso modo dal fornitore e dall'utilizzatore dell'informazione»* (Commissione Europea. 1999, II), distinguendo, a seconda dello stadio del “ciclo del programma” dei loro referenti tra indicatori di contesto e di programma (Figura 1):

In relazione alla tripartizione proposta dai Volumi MEANS (Commissione Europea. 1999, II), gli indicatori di programma utilizzati per la valutazione, si dividono in indicatori di *input o risorse*, indicatori di *output o realizzazione*, indicatori di *risultato*, indicatori d'*impatto*³ e presentano le seguenti caratteristiche (Palumbo, 2001):

- Indicatori di risorse: segnalano la disponibilità ed il grado di utilizzazione degli *input* del programma ovvero dei mezzi finanziari, umani, organizzativi e normativi mobilitati per l'attuazione degli interventi.
- Indicatori di realizzazione: sono riferiti all'attività in sé e sono in genere misurati in unità fisiche o monetarie (es. km di strade, allievi di corsi di formazione, imprese incentivate, ecc.).
- Indicatori di risultato: rappresentano gli effetti diretti ed immediati di un programma.
- Indicatori di impatto: illustrano le conseguenze del programma al di là degli effetti immediati sui diretti beneficiari. Possono venire definite due nozioni di impatto, a seconda che le conseguenze di cui trattasi appaiano dopo un certo tempo, ma siano direttamente riconducibili all'azione svolta (*impatti specifici*), oppure si concretizzino a lungo termine ed interessino una popolazione più vasta (*impatti globali*).

³ Gli ultimi tre tipi d'indicatori corrispondono ai tre tipi di obiettivi (generali, specifici, operativi).

Relativamente agli indicatori di efficacia si hanno gli:

- Indicatori di efficacia: misurano il rapporto fra gli effetti ottenuti e gli effetti attesi (valutati *ex ante*).
- Indicatori di efficienza: misurano il rapporto fra gli effetti ottenuti e le risorse mobilitate.

Relativamente agli indicatori di contesto si distinguono:

- Indicatori di riferimento: rappresentati da indicatori statistici di tipo strutturale, economico, ambientale, costruiti con la finalità di misurare ed evidenziare le caratteristiche del territorio in cui il programma trova attuazione, e sulle quali il programma stesso ha l'obiettivo generale di incidere.
- Indicatori di impatto esogeno: segnalano gli effetti prodotti sul contesto socioeconomico di riferimento da fattori esogeni ovvero non riconducibili all'impatto del programma. Tali indicatori dovrebbero servire ad isolare gli effetti del programma dagli effetti non riconducibili ad esso; tale operazione non è in genere agevole.

3. POLITICA DI COESIONE, FONDI STRUTTURALI E RELATIVO SCENARIO NORMATIVO

Come noto, il processo che ha portato ad una politica finalizzata al riequilibrio regionale tesa a raggiungere la coesione economica e sociale è stato graduale. Pertanto, scopo della sezione, è quello di illustrare, in primo luogo l'iter della strategia comunitaria nei differenti periodi di programmazione, all'interno del complesso scenario normativo, percorrendo una dettagliata analisi delle evoluzioni della politica regionale, della politica strutturale e della politica di coesione economica e sociale; in secondo luogo, esaminare le caratteristiche principali e le funzioni di ciascun Fondo Strutturale dell'UE; infine, si confrontano le peculiarità più significative delle precedenti programmazioni con quella attualmente in corso, relativa al periodo 2007-2013, su cui si concentra l'azione dei Fondi e le modalità di individuazione delle aree e dei beneficiari degli interventi.

3.1. La politica regionale

L'evoluzione dei Fondi Strutturali, strumenti finanziari gestiti dalla Commissione europea per riequilibrare e ridistribuire le risorse all'interno del territorio europeo, è andata di pari passo con l'evoluzione e lo sviluppo delle priorità e degli obiettivi prefissati a livello comunitario dalla politica di coesione economica e sociale.

Nel corso degli anni, i Fondi, oggetto di rilevanti riforme, hanno visto definiti sempre più dettagliatamente, gli obiettivi da conseguire, ma lo scopo ultimo del loro ruolo è, con le dovute specificazioni, rimasto pressoché inalterato: il raggiungimento della coesione economica e sociale di tutte le regioni dell'Unione e la riduzione del divario tra quelle più avanzate e quelle in ritardo di sviluppo.

La strategia comunitaria volta a ridurre tali disparità ha vissuto negli anni una profonda evoluzione che può essere schematizzata in tre fasi principali:

1. Politica regionale mirante al raggiungimento di un riequilibrio tra le varie regioni.
2. Politica strutturale contrassegnata dalla riforma dei Fondi Strutturali del 1988.

-
3. Politica di coesione economica e sociale consistente nel perseguimento di una società europea più giusta, portatrice di pari opportunità per tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro ubicazione territoriale, e in cui non vi siano disparità di sviluppo economico e sociale. Ha rilevanza politica e mira a ridurre i divari, non limitando il livello di sviluppo delle aree più abbienti, ma promuovendo una crescita parallela di tutti gli Stati membri che garantisca un più elevato livello di benessere per tutte le aree geografiche.⁴

Il primo vero riconoscimento dell'esistenza di problemi regionali da affrontare tramite il coordinamento delle politiche regionali nazionali si ha in occasione della Conferenza tenutasi a Parigi nel 1972 in concomitanza all'adesione alla Comunità di Danimarca, Irlanda e Regno Unito. I Capi di Stato e di Governo si impegnarono a coordinare le rispettive politiche regionali nazionali, invitando la Comunità a creare un Fondo per lo Sviluppo Regionale (FESR) ed incaricando la Commissione di predisporre un rapporto sulla politica regionale (Bruzzo, 2000).

Da quel momento ha inizio la programmazione di interventi strutturali -dei quali il FESR diveniva promotore e cofinanziatore- concentrati in particolari settori, da realizzare in zone della Comunità aventi svantaggi strutturali.

Sebbene alla nascita della politica regionale fosse già possibile utilizzare altri strumenti di intervento stabiliti dal Trattato di Roma, quali il Fondo Sociale Europeo (FSE) e la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale è sicuramente il più importante strumento di intervento: deve affiancare le azioni nazionali intervenendo unicamente nelle zone identificate dagli Stati membri in applicazione dei rispettivi regimi di aiuto a finalità regionale; ha il fine di correggere i principali squilibri regionali della Comunità, in particolare quelli risultanti dalla prevalenza delle attività

⁴ I Trattati istitutivi delle Comunità europea non riconoscono esplicitamente la necessità di una politica regionale comunitaria, in quanto inizialmente il divario economico e sociale tra le diverse aree, per quanto evidente, non è avvertito come una delle questioni politiche preminenti. Nonostante il mercato comune, il Trattato di Roma riconosce agli Stati la possibilità di erogare aiuti nazionali per favorire lo sviluppo regionale e assegna alla Commissione unicamente il compito di vigilare sulla relativa erogazione (in base agli articoli 87 e 88). La creazione di una Direzione Generale della Commissione (DG Regio), responsabile della politica regionale risale, infatti, a dopo la stipula del trattato, e cioè agli anni '60.

agricole, dalle riconversioni e ristrutturazioni industriali e da una sottoccupazione di tipo strutturale; opera essenzialmente attraverso contributi a fondo perduto agli investimenti, tanto in favore delle attività produttive quanto per la realizzazione di infrastrutture pubbliche, purché connesse alle attività produttive (Bruzzo, 2000).

3.2. L'Atto Unico Europeo del 1986 e la nascita della politica strutturale

Il processo che conduce da una politica mirante al solo riequilibrio regionale ad una politica tesa a raggiungere la coesione economica e sociale è graduale. Una tappa fondamentale è quella relativa all'approvazione dell'Atto Unico Europeo (1986), con il quale la Comunità dà un forte impulso al processo di integrazione, ponendo le basi per una prima riforma dei Fondi Strutturali (1988).

L'Atto Unico Europeo (AUE) fissa come principale obiettivo la realizzazione di un mercato unico, impegnandosi anche a realizzare una coesione economica tramite il coordinamento delle politiche economiche nazionali e l'attuazione di politiche comuni appositamente destinate; individua gli strumenti di intervento diretto della Comunità europea nei cosiddetti Fondi Strutturali, oltre che nella Banca Europea degli Investimenti (BEI) e negli altri strumenti "*strumenti finanziari*" istituiti.

Lo specifico compito attribuito a tali strumenti diventa così quello di contribuire, con misure dirette, alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti, partecipando alla crescita e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo.

Il 1986 segna quindi il momento della nascita della politica strutturale che mira a colmare il divario esistente in materia di sviluppo e di qualità della vita, e gli aiuti strutturali alle regioni ed ai gruppi sociali svantaggiati ne costituiscono la modalità di attuazione. I Fondi Strutturali sono pertanto gli strumenti della politica strutturale al fine del conseguimento dell'obiettivo di coesione economica e sociale.

3.3. La prima riforma dei Fondi Strutturali

La vera e propria riforma dei Fondi strutturali, risalente al 1988, è possibile solo grazie alla “*dichiarazione politica*” esplicitata nell’Atto Unico Europeo del 1986: le disparità regionali vengono definite un elemento di freno per la realizzazione del mercato interno europeo, e quindi per l’approfondimento dell’integrazione economica stessa. Per favorire quest’ultima occorre intensificare gli sforzi finanziari destinati alla coesione economica e sociale.

Conseguentemente, viene avviata una prima riforma dei Fondi strutturali, in base alla quale vengono emanati 5 nuovi Regolamenti: il Reg. (CE) n. 2052/88, che enuncia le missioni dei Fondi e definisce i principi base del relativo funzionamento; un regolamento di coordinamento, il n. 4253, che prevede un approccio integrato attraverso una gestione maggiormente sinergica delle risorse, e, infine, un regolamento di applicazione per ciascuno dei tre Fondi: Reg. (CE) n. 4254/88 (FESR), Reg. (CE) n. 4255/88(FSE), Reg. (CE) n. 4256/88 (FEOGA - Sezione Orientamento).

La riforma sancisce inoltre l’introduzione dei quattro principi fondamentali sui quali si basano i Fondi Strutturali: concentrazione,⁵ partnership,⁶ addizionalità,⁷ e programmazione.⁸

⁵ Il principio di *concentrazione* ha diverse sfumature, essendo relativo alla:

- a) concentrazione tematica su obiettivi prioritari al fine di evitare una dispersione delle azioni;
- b) concentrazione geografica su regioni o zone maggiormente in difficoltà,
- c) concentrazione finanziaria all’interno della dotazione decisa dalla Commissione per ciascun obiettivo prioritario al fine di concentrare i finanziamenti sulle regioni maggiormente in difficoltà.

⁶ Il principio di *partnership* comporta una stretta cooperazione tra la Commissione, gli Stati membri e le altre autorità competenti a livello nazionale, ma anche regionale e locale, per assicurare il coinvolgimento nell’azione comunitaria di tutti gli operatori interessati e in tutti gli stadi dell’elaborazione, così da garantire unitarietà e coerenza agli interventi e massimizzare l’impatto socioeconomico, con la conseguenza di ottenere una maggiore incisività dell’azione comunitaria. In tale contesto va via via assumendo una sempre maggiore importanza il ruolo svolto dalle autorità regionali e dagli operatori locali.

⁷ Il principio di *addizionalità* definisce l’intervento comunitario come complementare e non sostitutivo a quello nazionale ed è volto ad evitare che le risorse dei Fondi Strutturali vengano semplicemente a sostituirsi agli aiuti nazionali; esse devono invece avere carattere aggiuntivo rispetto alle risorse pubbliche nazionali destinate ai medesimi obiettivi.

⁸ Il principio di *programmazione* consiste nell’elaborazione di programmi di sviluppo pluriennali, mediante un processo decisionale condotto in partenariato che prevede quattro fasi principali:

1. Pianificazione e individuazione dei bisogni dello Stato membro da esprimere in piani pluriennali;
2. Programmazione delle attività da svolgere e della strategia per attuarle tramite l’elaborazione di un Quadro comunitario di sostegno (QCS);

I Fondi Strutturali, introdotti con l'Atto Unico Europeo nel 1986, sono in seguito inseriti dal Trattato sull'UE del 1992 all'interno del più generale principio di *sussidiarietà*, secondo cui le decisioni devono venire assunte al livello di governo più vicino al cittadino.

La riforma dei Fondi Strutturali trova la sua prima attuazione nella programmazione comunitaria 1988-1993 nella quale, sulla base del principio di concentrazione, vengono fissati come prioritari 5 obiettivi da perseguire:

- Obiettivo 1: promuovere la crescita e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo (finanziato da FESR, FSE, FEOGA);
- Obiettivo 2: riconvertire le regioni e le zone in declino industriale (finanziato da FESR, FSE);
- Obiettivo 3: combattere la disoccupazione di lunga durata (finanziato dal FSE);
- Obiettivo 4: facilitare l'inserimento professionale dei giovani (finanziato dal FSE);
- Obiettivo 5a: promuovere un più veloce adattamento delle strutture agricole (finanziato da FSE, FEOGA – Orientamento);
- Obiettivo 5b: favorire lo sviluppo delle zone rurali con basso livello di sviluppo socio-economico (finanziato da FSE, FEOGA – Orientamento).

Dopo cinque anni dalla sua entrata in vigore la nuova regolamentazione viene sottoposta a revisione. In questo modo è anche possibile controllare l'utilizzo dei contributi dei Fondi Strutturali e valutare il grado di realizzazione e attuazione a livello nazionale e locale dei compiti assunti nei confronti della Comunità.⁹

3. Attuazione del QCS;

4. Fase di sorveglianza, valutazione e controllo dell'attuazione del QCS.

Il QCS o Quadro Comunitario di Sostegno contiene la strategia generale, le priorità d'azione e la partecipazione finanziaria dei Fondi. È articolato in assi prioritari di intervento e viene attuato tramite singoli programmi operativi regionali (POR), presentati alla Commissione dalle Amministrazioni regionali per il tramite dello Stato membro. I POR ricevono poi un'ulteriore specificazione con l'adozione a livello regionale di un nuovo documento, il complemento di programmazione, contenente informazioni dettagliate sui beneficiari, le tipologie di intervento da realizzare, le modalità di attuazione e l'assegnazione finanziaria delle singole misure. Il QCS 2000-2006 per le regioni italiane Obiettivo 1 comprende 7 POR (Programmi Operativi Regionali) e 7 PON (Programmi Operativi Nazionali).

⁹ Infatti, uno dei maggiori problemi riscontrati anche dopo l'adozione della nuova disciplina dei Fondi Strutturali, consiste nel fatto che molte risorse stanziare rimangono inutilizzate a causa soprattutto

Nel 1993, cioè al termine del periodo prefissato, la Commissione apporta alcune modifiche all'impianto operativo dei Fondi Strutturali. Con il documento noto come Pacchetto Delors II la Commissione sottolinea la validità di fondo dei principi che avevano ispirato la riforma del 1988, ma fa emergere anche la necessità di apportare dei miglioramenti alla semplificazione delle procedure, alla trasparenza e al controllo finanziario. Inoltre si pone l'esigenza di adeguare i programmi comunitari alle mutate realtà economiche e sociali, per cui il processo di modifica dei regolamenti comunitari viene condizionato anche dall'ingresso nell'Unione dei Länder della ex Germania Democratica e dall'acuirsi di crisi economiche in alcune zone industriali della Francia e del Regno Unito.

La normativa esistente viene quindi nuovamente modificata nel 1993 con il Reg. (CE) n. 2081/93, mediante il quale vengono rafforzati i quattro principi di: *concentrazione* delle risorse su un numero limitato di obiettivi e sulle aree più svantaggiate sotto il profilo socio-economico; il principio di *partnership* (che deve ora operare in corrispondenza di tutte le fasi operative degli interventi, dalla programmazione alla valutazione *ex post*); il principio di *addizionalità* (vengono adottati degli indicatori statistici destinati a consentire il controllo del mantenimento dell'ammontare di spesa a finalità strutturale ad un livello almeno pari a quello precedente) e il principio di *programmazione* (modificato in modo sostanziale attraverso il metodo di intervento per programmi). Infine, viene modificato l'elenco delle regioni destinatarie degli interventi, con l'intento di conferire maggiore elasticità nella determinazione dei criteri di ammissibilità, pur tenendo presente il principio geografico della *concentrazione*.

3.4. La programmazione comunitaria 1994-1999

Ispirata dalla nuova riforma, la nuova programmazione comunitaria 1994-1999 fissa come obiettivi:

- Obiettivo 1: Sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo, comprese le aree rurali. Interessa il 26% della popolazione comunitaria e ad esso sono destinati oltre 2/3 dei finanziamenti;

dell'incapacità delle autorità degli Stati membri o degli altri enti preposti alla gestione, ad un corretto e completo utilizzo dei contributi.

-
- Obiettivo 2: Riconversione delle regioni (o di parte di esse) gravemente colpite dal declino industriale. Interessa il 16,4% della popolazione comunitaria e ad esso viene destinato l'11% dei mezzi finanziari complessivi;
 - Obiettivo 3: Lotta alla disoccupazione di lunga durata; inserimento professionale dei giovani; integrazione delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro (questo obiettivo inglobava i precedenti ob. 3 e 4). Ad esso è destinato il 9,4% delle risorse totali: i giovani disoccupati rappresentavano, infatti, l' 1,3% della popolazione comunitaria, mentre i disoccupati di lungo periodo il 2,4%;
 - Obiettivo 4: adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali ed all'evoluzione dei sistemi di produzione. A questo obiettivo viene destinato l'1,6% del totale delle risorse;
 - Obiettivo 5a: Adeguamento delle strutture agricole (nell'ambito della riforma della PAC); ristrutturazione del settore della pesca, a cui è dedicato il 4,4% delle risorse complessive;
 - Obiettivo 5b: Promozione dello sviluppo e adeguamento strutturale delle zone rurali. Il 5% del totale dei finanziamenti è destinato a quest'ultimo obiettivo, che copre l'8,8% della popolazione comunitaria;

E, a partire dal 1995, cioè dal momento dell'atto di adesione di Austria, Finlandia e Svezia:

- Obiettivo 6: aree a bassa densità di popolazione. Esso, coinvolgendo solo lo 0,4% degli abitanti della Comunità, comprende lo 0,5% delle risorse finanziarie complessive.

In tale periodo di programmazione al FESR vengono destinati 80,5 MLD di ECU.¹⁰ I Paesi beneficiari sono Spagna (24,1%), Italia (15,2%), Grecia e Portogallo (entrambi con il

¹⁰ ECU è l'acronimo di *European Currency Unit*, ovvero "unità di conto europea". È la prima valuta (virtuale) dell'Unione europea, insieme all'ERM (*Exchange Rate Mechanism*) e formò il Sistema Monetario Europeo fondato nel 1979. L'ECU nasce come una unità di conto per la redazione del *budget* interno della Comunità europea. In seguito diviene più simile ad una vera valuta - per esempio viene usata per depositi bancari e per *traveler's cheque*, anche se non fu mai coniato come vera moneta, se non a scopo collezionistico. Con lo svilupparsi della Unione Economica e Monetaria l'ECU gettò le basi per lo sviluppo dell'euro. Il suo valore è la media ponderata delle valute che la compongono, ognuna relazionata all'importanza economica del Paese corrispondente. La composizione finale dell'ECU fu stabilita l'8

12,4%), ai quali si aggiunge la Germania (12,2%) dopo l'unificazione avvenuta nel 1989. Il FSE rappresenta il 30% circa degli interventi strutturali della Comunità, contro il 31% del periodo precedente, destinando la maggior parte dei Fondi alla Spagna (20%) e alla Germania (poco meno del 16%).

3.5. L'avvio della politica di coesione economica e sociale per il periodo 2000-2006

Il Consiglio europeo, il 24 e 25 marzo 1999, approva l'accordo politico sul pacchetto "Agenda 2000", che definisce le prospettive finanziarie per il periodo 2000-2006 e il progetto di regolamentazione sugli aiuti strutturali, sulla Politica Agricola Comune (PAC) e sugli strumenti di preadesione dei Paesi candidati, dando così il via all'ultima riforma dei Fondi Strutturali.

Quest'ultima, avviata nel 1999 e relativa al periodo di programmazione 2000-2006, segna l'avvio della vera e propria politica di coesione economica e sociale; si concretizza nella semplificazione della struttura normativa relativa ai Fondi Strutturali, il cui impianto non ha subito radicali modifiche, se non per quanto riguarda gli obiettivi su cui si concentra l'azione dei Fondi stessi, e le modalità di individuazione delle aree e dei beneficiari degli interventi.

Il Reg. (CE) n. 1260/1999 recante disposizioni generali sui Fondi Strutturali stabilisce che la politica strutturale della Comunità europea è volta a promuovere uno sviluppo armonioso, equilibrato e duraturo delle attività economiche; lo sviluppo dell'occupazione e delle risorse umane; la tutela e il miglioramento dell'ambiente, l'eliminazione delle ineguaglianze, nonché la promozione delle pari opportunità. Per realizzare tale principio la Comunità riduce a tre (due regionali ed uno orizzontale relativo alle risorse umane) i sette obiettivi prioritari della programmazione 1994-1999, riducendo anche il numero delle Iniziative comunitarie da tredici a quattro, e riconfermando il ruolo del Fondo di Coesione.

novembre 1993 in seguito alla ratifica del trattato di Maastricht, e consisteva nei cambi fissati il 20 settembre 1989, basati sulla media ponderata stabilita dal Consiglio Ecofin del 19 giugno 1989:

I nuovi obiettivi vengono così fissati in:

1. Obiettivo 1: sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo;
2. Obiettivo 2: riconversione economica e sociale delle zone in difficoltà strutturale;
3. Obiettivo 3: adeguamento e l'ammodernamento delle politiche di istruzione, formazione e occupazione.

Scopo dell'Obiettivo 1 è promuovere lo sviluppo e l'adattamento strutturale delle regioni che registrano un ritardo di sviluppo. Le regioni ammissibili all'Obiettivo 1 sono le regioni il cui PIL¹¹ pro capite è inferiore al 75% della media comunitaria¹².

¹¹ Il Prodotto Interno Lordo (PIL) è una grandezza aggregata macroeconomica che esprime il valore complessivo dei beni e servizi prodotti all'interno di un Paese in un certo intervallo di tempo (solitamente l'anno) e destinati ad usi finali (consumi finali, investimenti, esportazioni nette); non viene quindi conteggiata la produzione destinata ai consumi intermedi, che rappresentano il valore dei beni e servizi consumati e trasformati nel processo produttivo per ottenere nuovi beni e servizi. Il PIL può essere considerato come:

- a) La produzione totale di beni e servizi dell'economia, diminuita dei consumi intermedi ed aumentata delle imposte nette sui prodotti (aggiunte in quanto componenti del prezzo finale pagato dagli acquirenti); tale ammontare è pari alla somma dei valori aggiunti a prezzi base delle varie branche di attività economica aumentata delle imposte sui prodotti e al netto dei contributi ai prodotti
- b) il valore totale della spesa fatta dalle famiglie per i consumi e dalle imprese per gli investimenti; vale infatti l'identità keynesiana $Y=C+G+I+(X-M)$, dove Y è il PIL, C sono i consumi finali, G è la spesa dello stato, I gli investimenti, X le esportazioni ed le importazioni; l'identità vale in quanto la quota del prodotto destinata alla vendita ma non effettivamente venduta si traduce in un aumento delle scorte, che sono una componente degli investimenti;
- c) la somma dei redditi dei lavoratori e dei profitti delle imprese; nell'attività produttiva si sopportano, infatti, costi per l'acquisto di beni e servizi da consumare o trasformare (i consumi intermedi) e costi per la remunerazione dei fattori produttivi lavoro e capitale; la produzione al netto dei consumi intermedi coincide quindi con la somma delle retribuzioni dei fattori.

Il PIL è detto Interno in quanto comprende il valore dei beni e servizi prodotti all'interno di un Paese (indipendentemente dalla nazionalità di chi li produce). Più precisamente, si considera la produzione di beni e servizi:

- a) effettuata da *operatori residenti*, ovvero da operatori che hanno sul territorio italiano il centro dei loro interessi, o che compiono operazioni economiche e finanziarie sul territorio italiano per un periodo di tempo di almeno un anno;
- b) nel *territorio economico* italiano, che coincide con il territorio politico-amministrativo a meno delle seguenti eccezioni:
- c) vengono compresi: le sedi all'estero di ambasciate, consolati e basi militari; le navi, gli aerei e le piattaforme galleggianti appartenenti a residenti; i giacimenti situati in acque internazionali e sfruttati da residenti;
- d) vengono escluse le zone franche extra-territoriali concesse come sedi di ambasciate, consolati e corpi militari di altri Paesi;
- e) viene convenzionalmente compreso il personale di organismi internazionali, quali la FAO, che gode dell'extraterritorialità.

La dotazione 2000-2006 per le regioni Obiettivo 1 è di 22,122 MLD di euro contro i 16,195 MLD di euro per il periodo 1994-1999. I 2/3 delle azioni dei Fondi Strutturali sono adottati in relazione all'obiettivo 1.¹³

L'Obiettivo 2 (che raggruppa gli Obiettivi 2 e 5b del periodo 1994-1999) mira a sostenere la riconversione economica e sociale delle zone caratterizzate da difficoltà strutturali. Per il periodo 2000-2006, tali zone sono suddivise in quattro tipi: industriali, rurali, urbane e dipendenti dalla pesca.

La ripartizione degli stanziamenti dell'Obiettivo 2 fra gli Stati membri è effettuata esclusivamente sulla base della popolazione ammissibile¹⁴: si è quindi deciso di

Nel Sistema europeo dei conti nazionali e regionali si passa dal *Conto della produzione* al *Conto della generazione dei redditi primari* ed al *Conto dell'attribuzione dei redditi primari*. Il saldo del primo è il *Risultato lordo di gestione* (PIL meno redditi da lavoro dipendente dei residenti e meno imposte nette sui prodotti e sulla produzione), nel secondo si aggiungono al *Risultato lordo di gestione*, tra l'altro:

- a) i redditi da lavoro dipendente, questa volta aggiungendo i redditi di lavoratori italiani all'estero e sottraendo i redditi percepiti in Italia da lavoratori stranieri;
- b) i redditi da capitale netti dall'estero: i redditi da capitale (interessi, dividendi, fitti di terreni, ecc.) spettanti a residenti, al netto di quelli spettanti a non residenti.

Si ottiene così il Reddito o prodotto nazionale lordo. Il PIL è detto Lordo perché è al lordo degli Ammortamenti (per ammortamento si intende il procedimento con il quale si distribuiscono su più esercizi i costi di beni a utilità pluriennale, che possono essere di diversa natura). A partire dal PIL è definibile il reddito pro-capite, pari al rapporto tra il PIL e il numero dei cittadini. Come ogni misurazione economica, il PIL può essere misurato in termini reali o termini nominali. Misurare il PIL in termini nominali vuol dire misurarlo nel suo valore espresso in moneta attuale, esprimerlo in termini reali vuol dire depurarlo delle variazioni dei prezzi dei beni prodotti.

¹² Il tasso della popolazione comunitaria interessata dall'Obiettivo 1 è pari al 22,2%. Rientrano nell'Obiettivo 1, le regioni con Prodotto Interno Lordo pro capite inferiore al 75% della media UE, le regioni ultraperiferiche (dipartimenti francesi d'oltremare, Azzorre, Madera e isole Canarie), tutte al di sotto della soglia del 75% e le zone rientranti nell'ex Obiettivo 6, previsto dal protocollo n. 6 dell'atto di adesione dell'Austria, della Finlandia e della Svezia, durante il periodo 1995-1999. Tutti i nuovi Stati membri dell'Europa centrale -orientale (Slovenia, Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Lettonia, Estonia, Lituania), rientrano nell'Obiettivo 1. Nel periodo 2000-2006, le regioni italiane del Mezzogiorno (Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia, Campania, Sardegna) restano ammissibili all'Obiettivo 1. Il Molise, invece, ammissibile all'Obiettivo 1 nel periodo 1994-1999, ha raggiunto un livello di PIL pro capite superiore al 75% della media comunitaria. Pertanto, non è più ammissibile all'Obiettivo 1 dal 1° gennaio 2000. Tale regione gode tuttavia di un sostegno transitorio fino al 2006.

¹³ I fondi di finanziamento per interventi rientranti in questo obiettivo sono il FESR, il FSE, il FEOGA – sezione Orientamento, lo SFOP. A questo obiettivo è destinato il 69,7% dei Fondi strutturali.

¹⁴ Le regioni in cui si applica l'Obiettivo 2 sono quelle aventi problemi strutturali e la cui popolazione o superficie sono sufficientemente significative. Esse comprendono, in particolare, le zone in fase di mutazione socioeconomica nei settori dell'industria e dei servizi, le zone rurali in declino, le zone urbane in difficoltà e le zone dipendenti dalla pesca che si trovano in una situazione di crisi. Il Reg. (CE) n. 1260/99 fissa al 18% il massimo della popolazione della Comunità che può rientrare nell'Obiettivo 2. Per l'Italia, tale massimale è di 7,402 MLN di abitanti pari al 13% della popolazione italiana totale. Pertanto, lo stanziamento per l'Italia è di 2,522 MLD di euro (valore 1999), pari a 4.883 MLD di lire, così ripartito: 2,145 MLD di euro per le zone ammissibili all'Obiettivo 2; 377 MLN di euro quale forma di aiuto transitorio (destinato alle zone che

considerare che ogni abitante di zona ammissibile beneficiasse di un tasso di aiuto identico, pari a 41,4 euro (valore 1999) all'anno. I fondi di finanziamento per interventi rientranti in questo obiettivo sono il FESR, il FSE, il FEOGA. A tale obiettivo è destinato l'11,5% dei Fondi Strutturali.

L'Obiettivo 3 non è regionalizzato, nel senso che tutto il territorio dell'Unione Europea, tranne le regioni ammissibili all'Obiettivo 1, è eleggibile a finanziamento. Ha come scopo l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi nazionali di istruzione, formazione e occupazione. Si inquadra nella strategia europea per l'occupazione e funge da quadro di riferimento per tutte le azioni a favore delle risorse umane. Raggruppa gli Obiettivi 3 e 4 della precedente programmazione ed è finanziato dal FSE. A questo obiettivo viene destinato il 12% del totale dei Fondi Strutturali.

Si noti che, per quanto riguarda le modifiche apportate dalla riforma, è stata rafforzata la concentrazione a livello geografico, essendo la quota di popolazione dei 15 Stati membri che beneficia degli obiettivi 1 e 2 scesa dal 51% ad un livello di circa il 40%.¹⁵

Come già detto, un passo effettuato nella direzione della semplificazione e della concentrazione consiste nella riduzione del numero degli obiettivi e delle Iniziative comunitarie. Le Iniziative comunitarie da 13 passano a 4: le altre vengono inglobate nei programmi dei diversi obiettivi prioritari. La quota di risorse dei Fondi Strutturali assegnata alle Iniziative comunitarie è ridotta al 5%; inoltre, almeno il 50% di tali stanziamenti è assegnato all'iniziativa comunitaria INTERREG III.

Altro passo verso la semplificazione è rappresentato dall'attuazione, in ciascuna regione, di un unico Programma integrato dei Fondi Strutturali, contenente il complesso degli interventi promossi attraverso l'insieme dei Fondi Strutturali (Obiettivo 1 e Obiettivo 2).

Più precisamente, la Commissione ha deciso che gli Obiettivi 2 e 3 vengano sempre attuati sotto forma di DOCUP¹⁶ con l'intervento di tutti i Fondi (compresi FEOGA e

erano ammissibili agli Obiettivi 2 e 5b nel periodo 1994-1999 ma che non sono più ammissibili all'Obiettivo 2 nell'attuale periodo).

¹⁵ In base agli accordi del Consiglio europeo di Berlino del marzo 1999, i Fondi Strutturali e il Fondo di coesione per il periodo 2000-2006 dispongono complessivamente di circa 213 MLD di euro, 195 per i Fondi strutturali e 18 per il Fondo di coesione. Tale importo rappresenta il 33 per cento degli stanziamenti per impegni sul bilancio comunitario. La politica strutturale dell'Unione ha stanziato per l'Italia 29,656 MLD di euro per il periodo 2000-2006 contro i 22,475 MLD di euro per il periodo 1994-1999, con un incremento del 32%.

SFOP per l'obiettivo 2) , mentre per l'Obiettivo 1 si continuerà a ricorrere di norma ai Quadri Comunitari di Sostegno (QCS) vista l'entità degli stanziamenti in questione e la possibilità offerta dai QCS di attuare programmi pluriregionali per una tematica o un settore particolare, compreso lo sviluppo delle risorse umane.

La semplificazione del sistema di attuazione delle politiche strutturali, inoltre, presuppone una netta ripartizione dei compiti e delle responsabilità, nell'ambito di un partenariato ampliato ed approfondito. Tale ripartizione si articola nel modo seguente:

- a) a livello comunitario vengono decisi gli obiettivi strategici quantificati, gli assi prioritari e la relativa dotazione, la descrizione delle misure e le necessarie garanzie relative alle modalità di attuazione;
- b) la programmazione dettagliata è di esclusiva competenza degli Stati membri che ripartiscono gli stanziamenti tra le misure operative, quantificano gli obiettivi specifici e definiscono i beneficiari finali e i criteri di selezione (ogni Stato designa a tal fine un'Autorità di gestione);
- c) per garantire un controllo rigoroso ed un'attenta verifica dei risultati, la Commissione si accerta che gli Stati membri dispongano di adeguati sistemi di gestione, di valutazione e controllo.

La Commissione prevede un allargamento del partenariato, nelle diverse fasi dell'*iter* decisionale, a nuovi soggetti, quali: le Autorità regionali e gli Enti locali; le parti economiche e sociali e le Organizzazioni non governative. L'esigenza è quella di ridefinire il partenariato con una chiara ripartizione di ruoli e responsabilità tra regioni, Stati membri e Commissione, anche al fine di attuare al meglio il principio di *sussidiarietà*.

¹⁶ Il DOCUP o Documento Unico di Programmazione: è il documento presentato alla Commissione Europea dalle regioni che rientrano negli Ob. 2 e 3. E' un piano di sviluppo finalizzato ad assicurare il coordinamento dell'insieme degli aiuti strutturali comunitari in uno specifico territorio e raggruppa la strategia di sviluppo e i programmi ai fini di un accordo unico. Vi sono indicati gli assi prioritari strategici di intervento, la loro articolazione in misure, nonché la partecipazione finanziaria a livello di assi. La riforma del 1999 ha stabilito che, a seguito dell'adozione del DOCUP con decisione comunitaria, ciascuna regione responsabile elabora un documento detto complemento di programmazione, contenente informazioni dettagliate sui beneficiari, le tipologie di intervento da realizzare, le modalità di attuazione e le ripartizioni delle risorse per assi prioritari e misure.

Ad un più ampio decentramento e semplificazione delle procedure si accompagna quindi l'esigenza di maggiore efficacia, trasparenza e rigore, che si esprimono nella valutazione dei risultati e nel potenziamento dei controlli.

3.6. Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000 – 2006

Il contenuto del QCS 2000-2006 per le regioni Obiettivo 1 prevede 14 programmi operativi (PO): 7 regionali (POR) e 7 nazionali (PON).

In conformità al Reg. (CE) n. 1260/99, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, nel 2004 a metà periodo di programmazione, il QCS ed i PO vengono riesaminati e adeguati, a seguito:

- a) della valutazione intermedia, conclusasi nel dicembre 2003;
- b) dell'assegnazione della riserva di *premieria*,¹⁷ volta a promuovere il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della qualità progettuale e l'avanzamento istituzionale.

Di conseguenza, nel 2004, a seguito della "revisione di metà periodo", vengono approvate le versioni aggiornate del QCS e dei PO.

Il QCS, approvato dalla Commissione europea nel mese di agosto 2000, mira a coordinare gli interventi e a renderli più efficaci rispetto alla riduzione del ritardo economico e sociale delle aree del Mezzogiorno sulla base di quanto evidenziato dalla strategia di sviluppo.

Le finalità generali del QCS sono:¹⁸

- a) raggiungimento entro il periodo di attuazione del QCS di un sentiero di crescita del Mezzogiorno stabilmente superiore a quello dell'Unione europea;

¹⁷ La "premieria" è un meccanismo di incentivazione introdotto dal QCS 2000-2006 che consiste nella destinazione del 10% del totale delle risorse pubbliche dello stesso QCS per premiare i comportamenti virtuosi dei singoli programmi e diffondere le migliori esperienze.

¹⁸ Gli obiettivi del QCS 2000-2006 sono stati ridefiniti nel 2003, come risulta dal "Documento strategico preliminare nazionale. Continuità, discontinuità, priorità per la politica regionale 2007- 2013", predisposto nel novembre 2005 in base alle linee guida approvate nell'Intesa Stato Regioni Autonomie locali del 3 febbraio dello stesso anno, stipulata nell'ambito della Conferenza Unificata.

b) riduzione del disagio sociale.

La modifica dell'impianto programmatorio è così descritta dal citato documento: «*Obiettivi e strumenti sono stati, dapprima, individuati e avviati per la politica comunitaria 2000-2006. Successivamente, nel 2003, con l'istituzione del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS)¹⁹ obiettivi e strumenti sono stati costruiti per la politica regionale nazionale*».

Complessivamente, si possono riassumere gli obiettivi della programmazione finanziaria in tre punti:

1. Ricostruire un sistema informativo adeguato, per la spesa della politica regionale nelle due macroaree del Paese e nelle singole regioni;
2. Una forte addizionalità della politica regionale nel Mezzogiorno;
3. Riequilibrare la composizione della spesa in conto capitale da incentivi a investimenti pubblici in entrambe le aree del Paese ma specie nel Sud.²⁰

Gli assi prioritari sono le sei aree di intervento del QCS 2000-2006, che rappresentano le priorità strategiche per le scelte di investimento da realizzare nel periodo di programmazione:²¹

Asse I: Valorizzazione delle risorse naturali e ambientali (Risorse naturali);

¹⁹ Artt. 60 e 61 legge finanziaria 2003. Art.63 Sul punto è stato affermato che l'Italia è risultata "fra gli Stati membri più virtuosi nell'utilizzo dei Fondi Strutturali in considerazione della ridotta percentuale di risorse comunitarie assoggettate alla sanzione del disimpegno automatico rispetto ad altri Stati membri, nonostante la protratta durata nel nostro Paese delle fasi relative alla progettazione e alle autorizzazioni amministrative".

²⁰ A fronte di tali obiettivi, il documento ha individuato i seguenti interventi:

- a) Adozione di un metodo di «*target*» di spesa, (...) coerente con la nuova regola dei fondi comunitari del cosiddetto «disimpegno automatico»: viene così definito un profilo di spesa basato su obiettivi annuali per fondo e per programma, tarati sul soddisfacimento di livelli di spesa necessari a non incorrere nella perdita di risorse, a causa del disimpegno. Tale metodo è stato poi rafforzato con la fissazione di un target il quale prevede che, entro l'ottobre di ogni anno, le Autorità di gestione effettuino pagamenti certificati alla Commissione con tre mesi di anticipo rispetto ai vincoli temporali imposti dal disimpegno automatico e legando a tale obiettivo un premio finanziario;
- b) Miglioramento informativo dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) e accelerazione sostanziale della disponibilità delle loro informazioni;
- c) Costruzione del Quadro finanziario Unico (QFU) che, riconducendo nell'alveo della programmazione dei quadri finanziari nazionali (elaborati nei DPEF) la programmazione regionale (Mezzogiorno e Centro Nord), consenta di conoscere *ex post* e programmare *ex ante* i flussi aggregati delle risorse «*ordinarie*» e «*aggiuntive*» (nazionali e comunitarie), dando corpo alla programmazione finanziaria e rendendo verificabili gli obiettivi del 30 e 45 per cento.

²¹ Reg. (CE) n. 1260 del 1999, articolo 9.

-
- Asse II: Valorizzazione delle risorse culturali e storiche (Risorse culturali);
- Asse III: Valorizzazione delle risorse umane (Risorse umane);
- Asse IV: Potenziamento e valorizzazione dei sistemi locali di sviluppo (Sistemi locali di sviluppo);
- Asse V: Miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata (Città);
- Asse VI: Rafforzamento delle reti e nodi di servizio (Reti e nodi di servizio).

L'articolazione della strategia in assi prioritari ha lo scopo di concentrare gli interventi su aree che possono avere un impatto rilevante sulla crescita economica. Due principi trasversali sono applicati a tutti gli assi: la sostenibilità ambientale e il rispetto delle pari opportunità tra uomini e donne.²² Per ogni asse viene individuata una specifica strategia con i relativi obiettivi globali che si articolano in obiettivi specifici. Questi ultimi riflettono le diverse linee di azione previste all'interno di ciascun asse. Per quantificare gli obiettivi specifici vengono definiti gli indicatori chiave che garantiscono la rappresentatività, la misurabilità e la governabilità dei dati. Le misure d'intervento previste dal QCS sono cofinanziate dai comunitari e da fondi nazionali pubblici e privati.

Per il periodo 2000-2006 i fondi Strutturali europei sono quattro:

- FESR: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale;
- FSE: Fondo Sociale Europeo;
- FEOGA: Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e di Garanzia;
- SFOP: Fondo per le Azioni Strutturali nel settore della Pesca.

3.7. I singoli Fondi Strutturali: caratteristiche principali e funzioni

3.7.1 Il Fondo Sociale Europeo (FSE)

Il Trattato di Amsterdam del 1997 decreta uno sforzo notevole della Comunità sulle problematiche sociali introducendo un nuovo art. 117²³ che stabilisce, fra gli scopi della

²² In Italia, gli assi sono stati individuati in base a un approccio integrato che, grazie al contributo di tutti i settori, faccia convergere gli interventi verso la valorizzazione e la mobilitazione delle risorse del Mezzogiorno. Questo è anche il motivo della scelta strategica che favorisce i Progetti Integrati Territoriali (PIT).

²³ Ex art. 117, ora art. 136 Trattato CE. "La Comunità e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella

Comunità, il perseguimento di obiettivi a carattere sociale. Viene introdotto, inoltre, nell'articolo 3 del Trattato CE un paragrafo in cui gli Stati si impegnano a promuovere il coordinamento delle politiche degli Stati membri in materia di occupazione, ed anche il Titolo VI bis, dedicato interamente al miglioramento dei livelli occupazionali.

Il Trattato di Amsterdam, sottolinea, dunque, il ruolo di complementarità della politica sociale comunitaria rispetto a quella realizzata dagli Stati membri,²⁴ ma, nonostante ciò, prevede un rafforzamento delle competenze della Comunità in materia.²⁵

Il Reg. (CE) n. 1260/99, che segna la terza riforma dei Fondi strutturali, distingue gli obiettivi ed i compiti comunitari.

La concertazione effettuata per la nuova programmazione nei tre obiettivi precedentemente esposti prevede che l'Obiettivo 3, relativo all'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi d'istruzione, formazione e occupazione sia di competenza esclusiva del Fondo Sociale Europeo, agli altri obiettivi il FSE partecipa ma non da solo.²⁶

Il Reg. (CE) n. 1784/99, che disciplina il periodo di programmazione 2000-2006, prevede un'analitica specificazione dell'oggetto e delle finalità del Fondo in due articoli

Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione. A tal fine, la Comunità e gli Stati membri mettono in atto misure che tengono conto della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali, e della necessità di mantenere la competitività dell'economia della Comunità.

²⁴ Art. 136 par. 1 del Trattato CE, così come modificato dal Trattato di Amsterdam, recita: «*Per conseguire gli obiettivi previsti all'articolo 117, la Comunità sostiene e completa l'azione degli Stati membri...*».

²⁵ L'art. 137 par. 1, ex art. 118, Trattato CE già prevede che la Comunità possa adottare direttive concernenti la sicurezza sul lavoro, ma adesso è contemplato un fondamento giuridico anche per le direttive riguardanti le condizioni di lavoro, l'informazione e la consultazione dei lavoratori, l'integrazione sociale, la parità tra uomini e donne per l'accesso al mercato del lavoro e per il trattamento sul lavoro. Il Trattato ha deciso, inoltre, di valorizzare il ruolo delle parti sociali, ribadendo anche il compito già assegnato alla Commissione di favorire il dialogo sociale e obbligandola a consultare le parti sociali prima di presentare una proposta nell'ambito della politica sociale. Quando vengono ascoltate le parti sociali, esse hanno la possibilità, previa informazione della Commissione, di instaurare, secondo l'art. 139 Trattato CE, un "*dialogo (...) a livello comunitario che può condurre, se queste lo desiderano, a relazioni contrattuali, ivi compresi accordi. Gli accordi conclusi a livello comunitario sono attuati secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri o, nell'ambito dei settori contemplati dall'articolo 137, e a richiesta congiunta delle parti firmatarie, in base ad una decisione del Consiglio su proposta della Commissione.*" (Adinolfi, 1998: 563 e ss).

²⁶ Tale regolamento è emanato dal Consiglio, mentre il Reg.(CE) n. 1784/99, dedicato al FSE, deve seguire la procedura prevista dall'art. 251 del Trattato CE, cioè la codecisione tra Consiglio e Parlamento.

chiave. L'articolo 2, dopo avere ricordato la complementarità dell'azione comunitaria, elenca i diversi ambiti di intervento del Fondo, definiti "settori politici", indicando lo sviluppo e promozione di politiche attive del mercato del lavoro per combattere e prevenire la disoccupazione, la promozione di pari opportunità per tutti nell'accesso al mercato del lavoro, nonché la promozione e il miglioramento della formazione professionale, dell'istruzione e dell'accesso al lavoro delle donne.

L'articolo 3 del regolamento precisa innanzitutto che il sostegno finanziario è concesso essenzialmente sotto forma di "aiuto alle persone", quindi direttamente ai lavoratori, non allo Stato come è precedentemente previsto. Successivamente la disposizione indica le "attività ammissibili"²⁷,

Con la riforma del 1999, il FSE non è più, quindi, solo lo strumento per gli interventi di formazione professionale, ma diventa la principale leva finanziaria, capace di mobilitare anche le risorse interne, per un coordinato piano di intervento sull'intero arco delle politiche del lavoro e delle risorse umane.

Il FSE è lo strumento finanziario di sostegno per la Strategia europea per l'occupazione e come tale le sue linee di intervento sono coordinate con i Piani nazionali per l'occupazione. Non a caso, quindi, la cosiddetta "strategia di Lisbona", adottata dal Consiglio europeo nel marzo del 2000, prevede come nuovo obiettivo strategico della Comunità quello di «*diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale*».²⁸.

²⁷ Quelle principali sono:

- a) istruzione e formazione professionale - ivi compresa la formazione professionale equivalente alla scuola dell'obbligo -apprendistato, formazione di base, tra cui insegnamento e aggiornamento di conoscenze di base, riabilitazione professionale, misure volte a potenziare l'occupabilità nel mercato del lavoro, orientamento, consulenza e perfezionamento professionale continuo;
- b) aiuti all'occupazione e al lavoro autonomo;
- c) nel settore della ricerca, della scienza e dello sviluppo tecnologico, formazione post-laurea e formazione di dirigenti e tecnici presso istituti di ricerca ed imprese;
- d) sviluppo di nuove fonti di occupazione, anche nel settore dell'imprenditoria sociale (terzo settore).

²⁸ Consiglio Europeo di Lisbona, *Conclusioni della Presidenza*, 23 e 24 marzo del 2000.

3.7.2. Il Fondo Sociale per lo Sviluppo Regionale (FESR)

Il FESR è previsto nell'art 160 del Trattato CE,²⁹ e disciplinato dal Reg. (CE) n. 4254/88, ad esso specificatamente dedicato, che opera nel quadro del Reg.(CE) n. 2052/88.³⁰ L'introduzione di questi articoli induce innanzitutto a non disperdere le risorse tramite la concentrazione di esse ed a dedicarsi ad una programmazione pluriennale concreta.³¹

Per il periodo di programmazione 2000-2006, il FESR viene disciplinato invece dal Reg. (CE) n. 1260/99,³² che ne prevede le linee generali, e dal Reg. (CE) n.1261/99 a cui subentra il Reg. (CE) n. 1783/99 che ne dettaglia la regolamentazione.

I settori sostenuti da queste misure sono in particolare lo sviluppo dell'ambiente produttivo, la ricerca e lo sviluppo tecnologico e della società dell'informazione, la protezione e il miglioramento ambientale, la parità tra uomini e donne nel campo dell'occupazione, la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale.

Nel secondo rapporto sulla coesione economica e sociale (2001), la Commissione Europea pone come obiettivo delle azioni innovative (studi, progetti pilota e scambi di esperienze), alle quali partecipa il FESR, il potenziamento della competitività, riducendo il divario tra le regioni, promuovendo l'innovazione e l'utilizzazione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Essa si iscrive pertanto nella nuova Strategia europea, approvata nel Consiglio europeo di Lisbona, intesa a rafforzare l'occupazione, la competitività economica e la coesione sociale nel quadro di un'economia fondata sulla conoscenza.

²⁹ Art. 160 (ex art. 130). E' l'AUE che ha inserito questo articolo che indica che "Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nella Comunità, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino.

³⁰ E' stato previsto dall'art. 3.1 del Reg. (CE) 2052/88.

³¹ L'art. 1 del Reg. 4254/88 indica che il FESR può partecipare agli interventi che riguardano le regioni rientranti negli Obiettivi 1, 2 o 5b), ma ogni tipo di azione presenta delle caratteristiche peculiari a seconda dell'obiettivo.

La successiva riforma del 1993 non ha apportato modifiche incisive quanto, piuttosto, dei miglioramenti a livello amministrativo del fondo. Il FESR sostiene, sempre in via primaria gli Obiettivi 1 e 2 e partecipa anche alle azioni di cui all'Obiettivo 5 b), con lo scopo di "contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nella Comunità, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino".

³² Il Reg. 1260/99 all'art. 2 specifica che l'azione del FESR si limita ai rinnovati Obiettivi 1 e 2 e precisa il campo d'applicazione del fondo a favore dello sviluppo regionale.

Le azioni innovative (studi, progetti pilota e scambi di esperienze), del periodo di programmazione 2000-2006, devono pertanto essere incentrate su tre tematiche prioritarie:

1. Economia regionale fondata sulla conoscenza e sull'innovazione tecnologica: aiutare le regioni svantaggiate a potenziare il loro ricorso alla tecnologia;
2. Società dell'informazione al servizio dello sviluppo regionale;
3. Identità regionale e lo sviluppo sostenibile: promuovere la coesione e la competitività regionale mediante un'impostazione integrata delle attività economiche, ambientali e sociali.³³

3.7.3. Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEOGA)

Il Trattato istitutivo della Comunità economica europea prevede all'articolo 39 (ora articolo 33) l'obiettivo di migliorare quantitativamente la produttività del settore agricolo, il ritorno economico per gli agricoltori e la stabilità del mercato europeo e la tutela dei consumatori. Si dispone, inoltre, che nell'elaborazione della Politica Agricola Comunitaria (PAC) è necessario tener conto dell'esistenza di disparità strutturali e naturali fra le varie regioni agricole. La PAC è, quindi, uno di quei settori in cui è presa in considerazione la problematica relativa all'arretratezza di alcune regioni fin dal Trattato di Roma.

Il Reg. (CE) n. 17/64 opera la distinzione tra la Sezione Garanzia e la Sezione Orientamento: la prima riguarda il finanziamento integrale a misure di sostegno dei prezzi e di stabilizzazione dei mercati, mentre la seconda³⁴ interessa il sostegno a progetti pubblici concernenti le strutture di produzione, trasformazione e vendita dei prodotti agricoli mediante il sistema di finanziamento decentrato. In generale, le azioni di entrambe le sezioni dell'articolo 12 del regolamento in questione perseguono essenzialmente due obiettivi strategici: adattare e migliorare le strutture di produzione aziendale e adattare e

³³ Tali azioni devono essere inserite in dei programmi regionali specifici da presentare alla Commissione entro il 31 maggio di ogni anno dal 2001 al 2005; la Commissione provvede a selezionare quelli che saranno cofinanziati dal FESR.

³⁴ In particolare il FEOGA sezione Orientamento mirava originariamente al potenziamento e alla riorganizzazione delle strutture agrarie e forestali, comprese quelle della commercializzazione e della trasformazione dei prodotti agricoli e silvicoli; alla riconversione delle produzioni agricole e promozione dello sviluppo di attività complementari per gli agricoltori; al mantenimento di un equo tenore di vita degli agricoltori e allo sviluppo del tessuto sociale delle zone rurali, della difesa dell'ambiente e del mantenimento dello spazio rurale.

migliorare le condizioni di commercializzazione dei prodotti agricoli.

Analogamente al FSE, anche i contributi comunitari versati dal FEOGA, fino agli anni Settanta, hanno natura di rimborso agli Stati membri.

In quegli anni si prende coscienza dell'aumento della disparità fra i livelli di reddito in agricoltura nelle diverse regioni d'Europa e dell'evidente interdipendenza tra la politica di mercato e la politica strutturale (Commissione Europea, 1968).

Il Reg. (CE) n. 729/70, così, introduce due tipologie di azioni comuni: quelle dirette, nel caso di investimento rivolto ad azioni individuali per migliorare le strutture di trasformazione e commercializzazione, e quelle indirette, in cui l'aiuto valorizza le strutture di produzione.

Da questa seconda tipologia di azioni deriva l'accezione "strutturale" del tipo di intervento che sarà presto riferita anche alla categoria dei Fondi.

Per la prima volta, è presente un cambiamento di approccio relativamente alla questione ambientale: nel regolamento viene data una speciale rilevanza, a livello comunitario, al ruolo sociale e difensivo svolto dall'agricoltura nelle zone sfavorite ed alla necessità di preservare dal degrado quelle regioni non in grado di tenere il passo alle altre nello sviluppo economico e nel miglioramento del livello di vita della popolazione.

Successivamente vengono messe in evidenza alcune limitazioni del regolamento del 1970.³⁵ Si apre così la strada, all'adozione di misure concrete al fine di migliorare quelle zone della Comunità in cui gli indicatori economici denunciano una situazione di arretratezza.

In un secondo tempo ci si rende conto che finanziare azioni atte a migliorare la struttura di produzione, nonché interventi per creare migliori condizioni per l'offerta e la commercializzazione dei prodotti agricoli, non è sufficiente a stimolare lo sviluppo del settore agricolo, laddove l'economia generale presenta gravi deficienze strutturali. Si

³⁵ La più eclatante riguardava le azioni individuali finanziabili dal FEOGA ai sensi del regolamento; queste risultavano, infatti, circoscritte agli agricoltori capaci di assicurare che alla fine del programma di sviluppo avrebbero raggiunto un livello comparabile a quello della media dei lavoratori non agricoli. Coloro che ricevevano l'aiuto chiesto non avrebbero potuto ottenere altri incentivi per migliorare le proprie strutture, di conseguenza, come nel caso del FSE, vi era una tendenza a fornire il sostegno nelle regioni maggiormente sviluppate invece di finanziare quelle regioni in cui fosse presente un'arretratezza delle strutture agricole ed una debolezza economica generalizzata (*Report of the Committee on regional policy, 1977*).

concepisce così un nuovo tipo di intervento detto integrato, da cui scaturiscono i Programmi Integrati Mediterranei del 1985 (Reg. 2088/85 del Consiglio del 23 luglio 1985) relativi a diversi settori dell'attività economica e finanziati dai diversi Fondi.

Negli anni Settanta, viene ritenuto alquanto innovativo il considerare la Politica Comune della Pesca (PCP) come a sé stante rispetto alla Politica Agricola. Nonostante ciò il FEOGA sezione Orientamento continua a partecipare, nell'ambito delle sue finalità, ai finanziamenti del settore pesca fino al 1993, anno in cui fu emanato il Reg. (CE) n. 2080/93 che istituisce lo Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca (SFOP), decretando la completa separazione tra PAC e PCP.

La riforma del 1988, dando organicità alla materia dei Fondi Strutturali, delimita, attraverso l'individuazione degli obiettivi, il campo d'applicazione dei Fondi stessi.

Il FEOGA-O, disciplinato in particolare dal Reg. (CE) n. 4256/88, può, così, intervenire per il perseguimento dell'Obiettivo 1, relativo allo sviluppo delle regioni in ritardo, e dell'Obiettivo 5, interessato all'adeguamento delle strutture agrarie (5a) e alla promozione dello sviluppo nelle zone rurali (5b), sempre secondo i principi enunciati all'art. 39 del Trattato CEE.³⁶

La messa in opera dei finanziamenti viene realizzata attraverso Programmi Operativi (PO), possibilmente integrati, e sovvenzioni globali, rispettando i principi guida esposti nel Reg. (CE) n. 52/88.

Per il periodo programmatorio 2000-2006 la disciplina del FEOGA viene modificata dal Reg. (CE) n. 2085/93. La sezione Garanzia arriva a rappresentare il 75% del bilancio della Comunità per finanziare le azioni comuni relative ai mercati agricoli e la fissazione dei prezzi, mentre la Sezione Orientamento³⁷ si interessa di quelle azioni aventi la finalità di incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un migliore impiego dei fattori di produzione, in particolare della mano d'opera.³⁸

Per lo stesso periodo di programmazione, il FEOGA è gestito ai sensi del Reg. (CE) n. 1257/99, adottato successivamente alla presentazione di Agenda 2000, che ha

³⁶ Reg.(CE) n. 4256/88 art. 5.

³⁷Le finalità della sezione Orientamento, ai sensi dell'art. 3.3 del Regolamento quadro 2081/93.

³⁸ Reg. (CE) n. 2081/93 art. 3.

esteso ed approfondito la riforma della PAC.

Il nuovo regolamento ha riformulato gli obiettivi³⁹ della politica agricola dell'Unione europea che comprendono il finanziamento di azioni atte a promuovere l'imprenditoria agricola per ottimizzare ed ammodernare le attività aziendali e favorire l'insediamento di giovani agricoltori, oltre alle azioni "tradizionali" di incentivo alla commercializzazione e trasformazione dei prodotti agricoli e la predisposizione di strumenti adeguati ad uno sviluppo rurale integrato delle zone svantaggiate.

Sia negli obiettivi che nelle procedure, la PAC risulta profondamente diversa dalla politica di coesione dell'Unione europea, innanzi tutto perché non dipende da criteri relativi a delle necessità né viene meno quando è stato raggiunto un determinato livello; inoltre, la distribuzione dei contributi del FEOGA non costituisce un sistema di supporto temporaneo ma un sistema permanente di benefici senza distinzione tra agricoltori ricchi e poveri.

E' necessario precisare che il FEOGA non include un cofinanziamento nazionale degli interventi e resta, nonostante una certa evoluzione nei meccanismi, un semplice strumento di rimborsi. (Boccia et al., 2003). Nonostante la politica agricola non sia, quindi, una politica di coesione, è il settore a cui l'Unione alloca il maggior numero di risorse, tanto che nel 2003 risulta una spesa complessiva di poco più di 47 MLD di euro, corrispondenti a circa il 46% del bilancio UE.

3.7.4. Strumento Finanziario di Orientamento alla Pesca (SFOP)

L'articolo 38 del Trattato istitutivo della Comunità europea quando considera i prodotti relativi alla Politica Agricola Comune ne elenca brevemente i criteri di individuazione: prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca. Ne consegue che,

³⁹ Gli obiettivi mirano a:

- a) preservare il livello di reddito degli agricoltori e la sua stabilità;
- b) rispettare l'ambiente e la diversità delle campagne;
- c) semplificare e decentrare la PAC;
- d) aiutare a superare gli effetti di handicap naturali nell'agricoltura;
- e) assicurare la conversione della produzione agricola e stimolare lo sviluppo delle attività supplementari per gli agricoltori;
- f) aiutare ad assicurare un alto livello di vita per gli agricoltori; e aiutare a sviluppare le zone rurali,
- g) salvaguardare l'ambiente e preservare la campagna assicurando, fra l'altro, la conservazione delle risorse naturali agricole. (Commissione Europea, 2004).

tradizionalmente, il settore della pesca viene considerato parte integrante della PAC, tanto che, come si è visto, è originariamente finanziato dal FEOGA sezione Orientamento.

I Reg. (CE) n. 2141 e 2142 del 1970, determinarono la distinzione tra il settore della pesca e il settore strettamente agricolo, senza stabilire una separazione a livello di strumenti finanziari; infatti, ai sensi del Trattato di Roma, i prodotti della pesca rientrano ancora tra i prodotti agricoli. In particolare tali Regolamenti riguardavano il primo le strutture ed il secondo l'organizzazione dei mercati nel settore ittico; la loro importanza deriva dal fatto che hanno comportato la nascita della Politica Comune della Pesca (PCP).

Il regime comune per l'esercizio della pesca nelle acque marittime delineato dai Regolamenti del '70, individua come finalità quella di promuovere lo sviluppo armonioso ed equilibrato e favorire lo sfruttamento razionale delle risorse biologiche del mare. L'articolo 2 del Reg. (CE) n. 2141/70 stabilisce un principio di fondamentale interesse per i rapporti marittimi fra gli Stati membri, esso infatti determina la *«parità di condizioni di accesso e di sfruttamento di fondali situati nelle acque sulle quali gli Stati membri esercitano la loro sovranità o giurisdizione nei confronti degli altri Stati membri»*. La PCP assume, ormai, un considerevole interesse nell'ambito della normativa comunitaria poiché essa non si limita ai prodotti ittici, ma si dedica anche alla conservazione delle risorse biologiche del mare da cui consegue, ad esempio, una disciplina che riguarda i battelli e gli attrezzi da pesca. Inoltre, la PCP si caratterizza per il ruolo degli accordi internazionali che regolano l'accesso alle acque territoriali dei Paesi che dispongono di ingenti risorse ittiche, da cui derivano forme di partecipazione del tutto particolari.

Si è, così, sentito l'esigenza crescente di disciplinare in maniera omogenea tale materia, anche perché la diversa natura dei prodotti ittici rispetto a quelli del suolo presenta delle necessità differenti che devono riflettersi a livello normativo con delle regole specifiche per la loro conservazione e lo sfruttamento razionale delle risorse marine.

Due Regolamenti del Consiglio si sono succeduti: il n. 4028/86, relativo ad azioni comunitarie per il miglioramento e l'adeguamento delle strutture nel settore della pesca e dell'acquacoltura,⁴⁰ e il Reg. (CE) n. 4042/89 relativo al miglioramento delle condizioni di

⁴⁰ Il Regolamento del 1983 del Consiglio del 18 dicembre 1986 prevede una approccio comprensivo della ristrutturazione dell'industria ittica nell'ottica di uno sfruttamento equilibrato delle risorse interne delle

trasformazione e di commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura.⁴¹ Si può osservare, quindi, che nel periodo intercorrente tra l'adozione del primo e del secondo regolamento viene realizzata la riforma dei Fondi strutturali che, però, non crea uno specifico strumento finanziario.

L'introduzione di un nuovo Fondo per la regolamentazione del settore è, infatti, stabilita solo nel 1993 con il Reg. (CE) n. 2080/93. Lo Strumento Finanziario di Orientamento alla Pesca (SFOP) ha lo scopo, secondo l'articolo 1, di adeguare il settore contribuendo a conseguire gli obiettivi previsti dagli artt. 39 e 130 A del Trattato CEE.

L'articolo 2 del suddetto regolamento indica, in particolare, le missioni affidate allo SFOP:

- a) contribuire al conseguimento duraturo di un equilibrio tra le risorse e lo sfruttamento delle medesime;
- b) incentivare la competitività delle strutture operative e lo sviluppo di aziende economicamente valide nel settore;
- c) migliorare l'approvvigionamento e la valorizzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

Nonostante ciò, lo SFOP non viene ancora considerato un Fondo strutturale a pieno titolo ma solo uno strumento finanziario; perché tale evoluzione si realizzi è infatti necessario attendere il Reg. (CE) 1260/99⁴² che disciplina l'attuale riforma dei Fondi Strutturali. Tuttavia, come ogni Fondo Strutturale anche lo SFOP è disciplinato da un regolamento specifico, il Reg. (CE) n. 1263/99 emanato, come gli altri, il 21 giugno 1999.

Rispetto alla disciplina precedente lo SFOP ha un quarto obiettivo, vale a dire il rilancio delle zone dipendenti dalla pesca e dell'acquacoltura (previsto all'art. 1 paragrafo 2

acque della Comunità. E' stato obiettato, però, che i contributi garantiti dal Regolamento non prendessero in considerazione il background regionale e sociale delle zone a cui erano concessi.

⁴¹ Il Reg. (CE) n. 4042/89 è del Consiglio del 19 dicembre 1989.

⁴² Reg. (CE) n. 1260/99, considerando che a partire dal 1993 la disciplina dei Fondi Strutturali tiene conto anche della componente strutturale della politica comune della pesca, politica strutturale a pieno titolo; che occorre proseguirne l'attuazione nell'ambito dei Fondi Strutturali attraverso lo strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP); che il contributo finanziario dello SFOP nel quadro dell'Obiettivo 1 dei Fondi strutturali rientra nella programmazione di detto obiettivo n. 1 e che il contributo finanziario dello SFOP al di fuori dell'Obiettivo n. 1 è oggetto di un documento unico di programmazione in ogni Stato membro interessato.

lettera d).

Le iniziative intraprese con il finanziamento dello SFOP intervengono nelle regioni degli obiettivi 1 e 2, e sostengono, come avviene per gli altri Fondi strutturali, le azioni innovative e quelle di assistenza tecnica nel settore di sua competenza. Tuttavia, le iniziative a finalità strutturale relative alla ristrutturazione delle flotte dei pescherecci sono ancora finanziate dal FEOGA- sezione Garanzia.

La PCP vuole rafforzare la competitività del settore e per attuare tale scopo essa consta di *«quattro componenti principali: la conservazione degli stock ittici, la ristrutturazione della pesca e dell'acquacoltura, l'organizzazione del mercato della pesca e dei prodotti associati e gli accordi di pesca con i Paesi terzi»* (Commissione Europea, 2004e).

3.8. Il Fondo di Coesione (FC)

L'impegno finanziario della Comunità è, come abbiamo visto, aumentato sensibilmente, al fine di ridurre il divario fra le aree più povere dell'Unione ed i Paesi più prosperi. La disparità, però, non accennava a diminuire in modo netto ed addirittura, paradossalmente, proprio i secondi, grazie a sistemi di governo più efficienti risultarono, per molto tempo, i maggiori beneficiari dei Fondi.⁴³

Fu istituito così il Fondo di Coesione, creato appositamente per intervenire nei confronti degli Stati membri più poveri e rappresenta una fra le novità interessanti introdotte dal Trattato di Maastricht del 1992. In realtà non fu possibile istituirlo prima del 31 dicembre 1993, come invece prevedeva l'art. 129 C del Trattato CE e per tale ragione il Reg. (CE) n. 792/93 istituisce lo "strumento finanziario di coesione", una soluzione temporanea che permette di impiegare le risorse già previste fino alla fine di quell'anno.

In seguito, viene istituito dal Reg. (CE) n. 1164/94 che ne indica i criteri di attuazione e individua le zone e le azioni ammissibili, avendo caratteristiche proprie rispetto agli altri Fondi strutturali. Tale Fondo è diretto a favorire lo sviluppo solo dei Paesi meno prosperi della Comunità, quindi presenta un campo di applicazione limitato.

⁴³ Vedi paragrafo relativo alla prima riforma, lettera c).

Il Fondo può essere attribuito solo per i Paesi il cui PNL pro capite è inferiore al 90% delle media comunitaria e che presentano un programma volto a soddisfare le condizioni di convergenza economica ai sensi dell'art. 104 (ex art. 104 C) del Trattato istitutivo della Comunità Europea. Nel 1993 i Paesi in questione sono: Spagna, Portogallo, Irlanda e Grecia. Il superamento della soglia del PNL negli Stati beneficiari del Fondo di coesione rende non più ammissibile il contribuire alla realizzazione di progetti nel settore delle reti di infrastrutture dei trasporti e dell'ambiente.

Lo scopo delle azioni così avviate è quello di diminuire la pressione che pesa sui debiti pubblici di questi Paesi e perciò aumentarne la possibilità di crescita equilibrata oltre che favorire con maggior incisività la relativa integrazione a livello europeo.

Una volta stabiliti gli Stati beneficiari del Fondo e la ripartizione finanziaria, quest'ultima viene ripartita percentualmente per ciascuno Stato e per annualità, anche se poi questa viene rivista ogni anno al fine di tenere conto dell'inflazione; non è prevista una suddivisione dei contributi fra il settore dell'ambiente e quello dei trasporti, in quanto è compito degli Stati beneficiari assicurare l'esistenza di un adeguato equilibrio.

Il Fondo di Coesione contribuisce al rafforzamento della coesione economica e sociale della Comunità con il finanziamento di progetti, di fasi di progetti tecnicamente e finanziariamente indipendenti, e di gruppi di progetti che formano un insieme coerente, nel settore dell'ambiente e delle reti trans europee d'infrastrutture nel settore dei trasporti.

Esso finanzia altresì studi preparatori riguardanti i progetti ammissibili e la loro realizzazione, misure di assistenza tecnica come studi comparativi, valutazioni di impatto e azioni di sorveglianza, nonché, dopo l'entrata in vigore del Reg. (CE) n. 1264/1999, azioni di informazione e di pubblicità.

Lo scopo del finanziamento dei progetti è quello di diminuire i "disavanzi pubblici eccessivi" e, perciò, i «*criteri in base ai quali essi vengono valutati sono i vantaggi economici che possono apportare, le priorità fissate degli Stati, il contributo che possono apportare alle politiche comunitarie e il rispetto dell'equilibrio tra progetti in materia di ambiente e quelli concernenti i trasporti*» (Bianconi, 1996).

3.9. Indicatori regionali di contesto chiave e variabili di rottura del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006

Elemento qualificante della programmazione avviata con il QCS 2000-2006 è il sottoporre il programma a un monitoraggio costante basato sull'individuazione di variabili quantitative misurabili e verificabili nel corso del periodo di programmazione.

Si tratta di un insieme ampio di variabili socio-economiche individuate come elementi cruciali per descrivere sinteticamente la situazione delle aree obiettivo 1 e cogliere, almeno in parte, i profili da cui deriva la convenienza a vivere, a lavorare, a fare impresa in un dato territorio.

Come già sottolineato, essi contribuiscono a identificare meglio le priorità e a verificare *ex post* se l'azione pubblica intrapresa ha effettivamente migliorato il contesto.

La costruzione e il monitoraggio di un simile insieme di indicatori è stata così prevista dal QCS 2000-2006, come strumento centrale sia in fase di programmazione, che di costruzione dei progetti, che di verifica.

Nella fase di valutazione *ex-ante* del percorso di programmazione sono stati individuati indicatori di contesto, relativi ai sei assi del Programma, e se ne è stabilito il monitoraggio periodico per verificarne l'evoluzione in concomitanza con la realizzazione degli interventi programmati.

Nonostante il legame tra le strategie messe in atto dal QCS e gli indicatori scelti sia talora indiretto, tramite di essi è comunque possibile disporre di elementi che consentono di apprezzare l'impatto del programma. Inoltre, per gli indicatori per i quali l'informazione disponibile era adeguata, sono stati stabiliti i valori obiettivo (*target*) che il programma si propone di raggiungere a fine periodo.

Tale esercizio è stato compiuto sia a livello di QCS, sia per ciascun Programma Operativo Regionale, mirando così alla costruzione e al monitoraggio di un sistema di indicatori regionali di contesto.

Laddove l'attività di progettazione dei soggetti privati o degli Enti locali è stata indirizzata dall'Amministrazione regionale o centrale responsabile di programma in modo coerente con gli impegni assunti nel QCS, la stessa progettazione – e segnatamente gli

studi di fattibilità che ne costituiscono la fase di avvio – dovrebbe chiaramente identificare gli indicatori di contesto su cui il progetto mira ad avere un impatto.

Il set complessivo di indicatori di contesto è costituito da circa 85 variabili (Tabella 1) ognuna calcolata per territorio (regioni, ripartizioni territoriali, totale regioni Obiettivo 1) e per anno (con serie storiche che, in generale, partono dal 1995).

Tabella 1 **Classificazione degli indicatori di contesto chiave del QCS 2000-2006**

ASSE	DESCRIZIONE	N. DI INDICATORI PRESENTI
1	Risorse naturali	20
2	Risorse culturali	7
3	Risorse umane	19
4	Sistemi locali di sviluppo	26
5	Città	6
6	Reti e nodi di servizio	15
	Variabili di rottura	14

La scelta degli indicatori ha dovuto tenere conto della necessità di rispettare alcuni requisiti: significatività regionale del dato; possibilità di aggiornamento tempestivo e a date certe.

Accanto a indicatori più tradizionali, descrittivi delle condizioni di sviluppo economico e della situazione del mercato del lavoro, è previsto rendere disponibili nella base dati indicatori alcuni ambiti di particolare rilievo per la definizione del grado di coesione sociale: povertà, istruzione, criminalità e garanzia di sicurezza e in settori oggetto di riforme nelle modalità di gestione o di regolamentazione: settore idrico, ambiente, settore elettrico; settori “nuovi” quali la società dell’informazione e le telecomunicazioni (per i quali è ora necessario individuare *ex-novo* le modalità sintetiche più opportune di rappresentazione), qualità della vita.

Accanto agli indicatori di contesto è inoltre oggetto di monitoraggio, con le stesse modalità, un altro set di variabili, utilizzate nel corso della definizione della strategia come variabili che congiuntamente catturano le potenzialità di sviluppo dell’area. Si tratta di 13

variabili che, nell'analisi svolta nel corso della valutazione *ex-ante* dell'impatto macroeconomico del Programma di Sviluppo del Mezzogiorno, sono state selezionate, sia per l'immediato significato in termini di questioni di rilievo per le strategie complessive, sia per il contenuto informativo che esse congiuntamente assumono negli esercizi di simulazione econometrica nel cogliere le esternalità positive con effetto sulla produttività potenziale dell'area (produttività totale dei fattori) che il programma intende promuovere.

Tali variabili, denominate variabili di rottura, in quanto capaci di cogliere il salto nella produttività dei fattori indotto dall'azione pubblica, costituiscono obiettivi intermedi di attenzione per le strategie. Pertanto nell'esercizio di simulazione degli effetti macroeconomici del Programma per esse sono stati individuati percorsi obiettivo coerenti con il salto nel *trend* di crescita dell'area che costituisce la finalità ultima del programma.

3.10. La nuova programmazione 2007 – 2013

In previsione del nuovo periodo di programmazione 2007 – 2013, che avrebbe dovuto tener conto dell'allargamento a ben 12 nuovi Paesi (la maggior parte dei quali più poveri dei 15 che li accoglievano nell'Unione), si apre un ampio dibattito che pone al centro dell'attenzione la ripartizione delle risorse finanziarie e l'eventuale ridefinizione dei parametri regionali di accesso ai benefici.

Nel febbraio del 2004 si avvia il processo di ridefinizione finanziaria con la pubblicazione del "Terzo Rapporto sulla Coesione Europea" contenente la valutazione dei risultati delle politiche di coesione e gli orientamenti sulla riforma dei Fondi Strutturali.

Le regioni Obiettivo 1 dell'UE a 15 temono la perdita degli contributi per lo sviluppo; abbassandosi, infatti, il PIL medio pro capite dell'UE -a seguito dell'ingresso dei nuovi Stati membri mediamente più poveri- si teme che buona parte delle regioni, con i precedenti parametri, sarebbero rimaste fuori dall'Obiettivo 1 ritrovandosi così, o del tutto fuori dalla ripartizione delle risorse, o solo parzialmente agevolate, entrando in *phasing out*, non tanto per reale crescita, ma per un puro effetto statistico. A questo si aggiunge il pericolo di una riduzione generale, per singolo Stato, delle risorse, dovuta alla necessità di distribuirle tra più Stati membri.

Due punti fermi sono fissati dalla Commissione Europea: il mantenimento della

centralità delle politiche di coesione con il conseguente mantenimento dello 0,45% del PIL comunitario destinato a tali politiche, la necessità di continuare forti azioni di sostegno anche nelle regioni deboli dell'UE a 15.

La Commissione propone, quindi, quattro alternative per determinare l'ammissibilità e il sostegno temporaneo delle regioni in ritardo di sviluppo, con la premessa che l'idea guida e la finalità maggiore della politica regionale comunitaria è l'uscita delle regioni meno sviluppate dall'Obiettivo 1 e non quella di sovvenzionare *sine die* e senza scopo aree del territorio comunitario. Prevale l'ipotesi più ragionevole che prevede due livelli di sostegno temporaneo (seconda proposta).

Con questa quarta riforma, attuata attraverso il Regolamento del Consiglio e del Parlamento n. 1080 del 5 luglio 2006 (che ha abrogato il Reg. (CE) n. 1783/99), il Regolamento Quadro del Consiglio n. 1083 dell'11 luglio 2006⁴⁴ "Disposizioni generali su FESR, FSE e Fondo di Coesione" (che ha abrogato il Reg. (CE) n. 1260/99) e il Regolamento della Commissione n. 1828 dell'8 dicembre 2006,⁴⁵ gli Obiettivi rimangono tre, ma, come si è detto, tengono conto dei processi di allargamento.

Negli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC) in materia di coesione economica, sociale e territoriale per la programmazione dei Fondi Strutturali 2007 – 2013 (base della nuova politica regionale), approvati su proposta della Commissione con Decisione del Consiglio Europeo n. 702 del 6 ottobre 2006 sono tracciate le tre priorità della nuova programmazione:

1. Rendere più attraenti gli Stati membri, le regioni e le città migliorando l'accessibilità, garantendo una qualità e un livello adeguati di servizi e tutelando l'ambiente;⁴⁶
2. Promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità e lo sviluppo dell'economia della conoscenza mediante lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione,

⁴⁴ Pubblicati in GUCE serie L n. 210 del 31 luglio ed entrati in vigore il 1 agosto.

⁴⁵ Pubblicato in GUCE serie L n. 45 del 15 febbraio 2007 ed entrato in vigore il 25 febbraio. Gli Orientamenti rappresentano un contesto che gli Stati membri e le regioni sono invitati a utilizzare per l'elaborazione di programmi nazionali e regionali e per valutare il loro contributo agli obiettivi della Comunità in termini di coesione, crescita e occupazione.

⁴⁶ Gli obiettivi specifici sono: potenziare le infrastrutture di trasporto; rafforzare le sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita; affrontare l'uso intensivo delle fonti energetiche tradizionali in Europa.

comprese le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione;⁴⁷

3. Creare nuovi e migliori posti di lavoro attirando un maggior numero di persone verso il mercato del lavoro o l'attività imprenditoriale, migliorando l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e aumentando gli investimenti nel capitale umano.⁴⁸

Alla luce di tali premesse, si passa, quindi:

- a) all'Obiettivo 1 Convergenza (finanziato da FSE, FESR e Fondo di Coesione) comprendente le regioni ricadenti nei livelli di PIL pro capite delle vecchie regioni Obiettivo 1 e le ex Obiettivo 1 che sarebbero state ammissibili ai sensi dell'Obiettivo Convergenza se la soglia fosse rimasta al 75% del PIL medio dell'UE a 15 alle quali viene riconosciuto un regime transitorio decrescente (*phasing out statistico*);
- b) all'Obiettivo 2 Competitività Regionale e Occupazione (finanziato da FSE e FESR) comprendente le regioni con PIL pro capite superiore al 75% della media UE e quelle ex Obiettivo 1 con PIL superiore al 75% della media UE a 15 alle quali viene riconosciuto fino al 2013 un sostegno transitorio decrescente (*phasing in crescita*);
- c) all'Obiettivo 3 Cooperazione Territoriale Europea (finanziato dal FESR) che sostituisce le Iniziative Comunitarie EQUAL, INTEREG, LEADER + e URBAN e comprendente tutti i territori comunitari.

Nell'ambito delle prospettive finanziarie relative al tale periodo di programmazione, la politica di coesione riceve il 35,7% del totale del bilancio europeo. Con le Decisioni n. 3472, 3473, 3474 e 3480 del 4 agosto 2006 la Commissione ripartisce le risorse tra gli

⁴⁷ Gli obiettivi specifici sono: aumentare e indirizzare meglio gli investimenti nella ricerca e sviluppo tecnologico; facilitare l'innovazione e promuovere l'imprenditorialità; promuovere la società dell'informazione per tutti; migliorare l'accesso al credito.

⁴⁸ Gli obiettivi specifici sono: far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga sul mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale; migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese a rendere più flessibile il mercato del lavoro; aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze; migliorare la capacità amministrativa; contribuire a mantenere in buona salute la popolazione attiva.

Obiettivi e gli Stati membri.

L'Obiettivo 1 punta a promuovere condizioni che favoriscano la crescita e che portino a una reale convergenza verso le regioni più sviluppate dell'Unione per gli Stati membri e per le regioni meno sviluppate. Tale Obiettivo interessa 84 regioni di 18 Stati membri⁴⁹ e una popolazione di 154 MLN di persone, nonché altre 16 regioni in *phasing out* statistico di 8 Stati membri⁵⁰ con 16,4 MLN di abitanti per un totale di 100 regioni, 20 Stati membri e 170,4 MLN di abitanti.⁵¹

L'Obiettivo 2 intende rafforzare la competitività e l'attrattività delle regioni attraverso programmi di sviluppo per la promozione del cambiamento economico, dell'innovazione, della protezione dell'ambiente e della società della conoscenza; nonché la crescita dell'occupazione a livello regionale mediante l'adattamento della forza lavoro e l'investimento nelle risorse umane.

Questo Obiettivo interessa 155 regioni di 19 Stati membri⁵² e una popolazione di 295 MLN di persone, nonché altre 13 regioni in *phasing in crescita* di 9 Stati membri⁵³ con 19 MLN di abitanti per un totale di 168 regioni e 314 MLN di abitanti.⁵⁴

L'Obiettivo 3 intende, infine, rafforzare la cooperazione transfrontaliera, la cooperazione transnazionale e la cooperazione e lo scambio di esperienze a livello interregionale. L'Obiettivo – a cui nella nuova programmazione è richiesto di concorrere esplicitamente alle priorità strategiche della politica di coesione valorizzando il potenziale regionale e locale spesso frenato da confini e ostacoli amministrativi – interessa tutte le

⁴⁹ Bulgaria, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna e Ungheria.

⁵⁰ Austria, Belgio, Germania, Grecia, Italia, Portogallo, Regno Unito e Spagna.

⁵¹ Le risorse disponibili ammontano a 28,855 MLD euro pari all'81,54% dello stanziamento totale ripartiti in 199,322.MLD di euro per la Convergenza, 13,955 MLD di euro per le regioni in *phasing – out* e 69,578.MLD di euro per il Fondo di Coesione.

⁵²Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Slovacchia, Spagna, Svezia e Ungheria.

⁵³ Cipro, Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Ungheria.

⁵⁴ Le risorse disponibili ammontano a 54,965.MLD di euro pari al 15,95% dello stanziamento totale ripartiti in 43,556.MLD di euro per la Competitività e 11,409.MLD di euro per le regioni in *phasing – in*.

regioni comunitarie per la cooperazione transnazionale (suddivise in 13 ambiti)⁵⁵ e interregionale (interessate dai programmi INTERREG IV C⁵⁶, URBACT II⁵⁷, ESPON⁵⁸ e INTERACT II),⁵⁹ mentre per la cooperazione transfrontaliera tutte le regioni di livello NUTS⁶⁰ 3 situate lungo tutte le frontiere terrestri interne e alcune frontiere terrestri esterne, lungo le frontiere marittime separate da una distanza massima di 150 km in cui vivono 182

⁵⁵ Area Caraibica, Macaronesia (Azzorre, Madeira, Canarie), Area dell'Oceano Indiano, Europa Sud – Occidentale, Mediterraneo, Europa Sud – Orientale, Europa Centrale, Spazio Alpino, Costa Atlantica, Mare del Nord, Europa Nord – Occidentale, Mar Baltico, Periferia Settentrionale).

⁵⁶ Consente alle regioni di lavorare insieme attorno a due priorità: innovazione ed economia della conoscenza; ambiente e prevenzione dei rischi. Ha una dotazione finanziaria di 321 MLN di euro e coinvolge anche Norvegia e Svizzera.

⁵⁷ Sostiene lo scambio di esperienze sui temi di politica urbana. Ha una dotazione finanziaria di 53 MLN di euro e coinvolge anche Norvegia e Svizzera.

⁵⁸ *European Spatial Planning Observation Network*, ha una dotazione finanziaria di 34 MLN di euro e fornisce informazioni di carattere scientifico per lo sviluppo delle regioni e dei grandi territori attraverso ricerche applicate. Coinvolge anche Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera.

⁵⁹ Sostiene la formazione e gli strumenti per i gestori e gli amministratori dei programmi di cooperazione al fine di migliorarne la gestione. Ha una dotazione finanziaria di 34 MLN di euro.

⁶⁰ La Nomenclatura delle unità territoriali per la statistica (NUTS) è stata elaborata da Eurostat al fine di fornire una ripartizione unica e uniforme delle unità territoriali per la compilazione di statistiche regionali per l'Unione europea. La classificazione NUTS è stata introdotta nella legislazione comunitaria nel 1988 mediante il Reg. (CE) n. 2052/88 del Consiglio relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali (pubblicato in GU L 185 del 15 luglio 1988). Nel 2003, viene regolamentata in maniera definitiva con il Reg. (CE) n. 1059/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (NUTS) (pubblicato in Gazzetta ufficiale n. L 154 del 21/06/2003) il cui obiettivo prioritario è quello di minimizzare l'impatto dei mutamenti nelle strutture amministrative degli Stati membri sulla disponibilità e comparabilità delle statistiche regionali. I futuri ampliamenti dell'Unione renderanno tale obiettivo ancor più essenziale. Trattandosi di una classificazione gerarchica, la NUTS suddivide ogni Stato membro in un numero intero di regioni NUTS 1, ognuna delle quali è a sua volta suddivisa in un numero intero di regioni NUTS 2, e così via. A livello regionale (senza tener conto delle unità amministrative a livello locale) la struttura amministrativa degli Stati membri comprende, in genere, due principali livelli regionali. Il raggruppamento di unità comparabili in ogni livello della NUTS implica l'istituzione, per ogni Stato membro, di un ulteriore livello regionale, che si aggiunge agli altri due livelli principali sopra menzionati. Questo livello supplementare corrisponde quindi ad una struttura amministrativa meno importante o addirittura inesistente, e il suo livello di classificazione varia tra i primi 3 livelli della NUTS, unicamente a seconda dello Stato membro: NUTS 1 per la Francia, l'Italia, la Grecia e la Spagna, NUTS 2 per la Germania, NUTS 3 per il Belgio, ecc. Ad un livello più dettagliato, figurano distretti e comuni, che vengono denominati "unità amministrative locali" (UAL) e non sono soggette al regolamento NUTS. La Nomenclatura NUTS serve da riferimento: *per la raccolta, l'elaborazione e l'armonizzazione delle statistiche regionali comunitarie; Per analisi socio-economiche delle regioni; per inquadrare le politiche regionali comunitarie*. Oltre a fissare una correlazione tra le regioni in termini di dimensione, la NUTS fornisce anche vari livelli analitici. Nella conferenza di Bruxelles sulle economie regionali, organizzata nel 1961 dalla Commissione, si è rilevato che la NUTS 2 (regioni di base) costituiva il quadro generalmente utilizzato dagli Stati membri per l'applicazione delle rispettive politiche regionali, rappresentando di conseguenza il livello adeguato per l'analisi dei problemi regionali-nazionali, mentre la NUTS 1 (principali regioni socio-economiche raggruppanti le regioni di base) avrebbe dovuto essere utilizzata per analizzare problemi comunitari regionali. La NUTS 3, che in genere comprende regioni troppo piccole per analisi economiche complesse, può essere utilizzata per operare diagnosi specifiche o per localizzare le regioni in cui occorre adottare misure regionali.

MLN di abitanti.⁶¹

A tali risorse ripartite per Obiettivi si aggiungono 867,064 MLN di euro per misure di assistenza tecnica previste dal Reg. (CE) n.1083/2006: azioni di preparazione, sorveglianza, sostegno tecnico e amministrativo, valutazione, *audit* e controllo, necessarie per la sua attuazione. Lo stesso regolamento prevede che uno Stato membro possa istituire una riserva nazionale di efficacia ed efficienza per l'Obiettivo 1 e/o per l'Obiettivo 2 pari, per ogni Obiettivo, al 3 % della propria dotazione complessiva.

Rispetto al precedente periodo di programmazione, i nuovi Stati membri fruiscono di un'assistenza finanziaria superiore del 166% (in media per anno), mentre gli aiuti destinati ai Quindici saranno ridotti del 30% circa; ciò spiega l'importanza dei regimi di sostegno transitorio.

In merito alla ripartizione finanziaria, la Commissione fissa annualmente una ripartizione indicativa per Stato membro per ogni Fondo e per ogni Obiettivo in funzione della popolazione ammissibile, del grado di prosperità nazionale e regionale e del tasso di disoccupazione; in seguito, ogni Stato decide la ripartizione specifica della dotazione per regione tenendo conto dell'ammissibilità geografica. Esiste tuttavia un obbligo: per i Paesi e le regioni interessati dall'Obiettivo Convergenza, il 60% delle spese deve essere destinato alle priorità derivanti dalla strategia dell'Unione a favore della crescita e dell'occupazione; per i Paesi e le regioni dell'Obiettivo Competitività e Occupazione, tale percentuale sale al 75%.⁶²

Ogni Stato membro elabora e presenta alla Commissione entro 5 mesi dall'adozione degli OSC un Quadro di Riferimento Strategico Nazionale (QRSN)⁶³, conforme agli Orientamenti stessi.

Tale Quadro definisce la strategia scelta dallo Stato e propone un elenco dei

⁶¹ Le risorse disponibili ammontano a 8,723.MLD di euro pari al 2,51% dello stanziamento totale ripartiti in 6,440.MLD di euro per la cooperazione transfrontaliera, 1,838.MLD di euro per quella transnazionale e 0.445.MLD di euro per quella interregionale.

⁶² La Commissione impegna la prima quota annua prima dell'adozione del PO, le quote successive saranno impegnate entro il 30 aprile di ogni anno. Gli stanziamenti complessivi assegnati a ciascuno Stato membro non sono trasferibili tra loro, eccetto in alcuni casi nell'ambito dell'Obiettivo 3. La Commissione provvede eventualmente al disimpegno automatico della parte degli stanziamenti di bilancio non utilizzati o se, al termine dell'*Year + 2* non sono state inoltrate domande di pagamento.

⁶³ Più semplicemente QSN.

Programmi Operativi (PO) che esso intende attuare.⁶⁴ I Programmi Operativi illustrano le priorità dello Stato (e/o delle regioni) e il modo in cui esso intende gestire la propria programmazione. Tale attività viene svolta da un'Autorità di Gestione propria di ciascun Paese e/o regione (un'autorità pubblica o un organismo pubblico o privato nazionale, regionale o locale), da un'Autorità di Certificazione (un'autorità o un organismo pubblico nazionale, regionale o locale che certifica le dichiarazioni di spesa e le domande di pagamento prima che queste siano trasmesse alla Commissione) e da un'Autorità di Audit (un'autorità o un organismo pubblico nazionale, regionale o locale incaricato di verificare l'efficacia del funzionamento del sistema di gestione e controllo Una volta adottata la Decisione della Commissione in merito ai Programmi Operativi, allo Stato membro e alle regioni spetta poi il compito di attuare i Programmi.⁶⁵

La Commissione, comunque, affianca i singoli Stati membri nel processo di Operativo. In sintesi, il nuovo sistema di programmazione prevede per l'Obiettivo Convergenza:

- a) un Documento Strategico Comunitario;
- b) un Documento Politico Nazionale sulla Strategia di Sviluppo;
- c) Programmi Operativi Regionali (1 per il Fondo FSE e uno per il Fondo FESR);
- d) Programmi Operativi Nazionali e Interregionali.

Per l'Obiettivo Competitività e Occupazione sono previsti:

- a) un Documento Strategico Comunitario;
- b) un Documento Politico Nazionale sulla Strategia di Sviluppo;
- c) Programmi Operativi Regionali (finanziati con il FESR),
- d) Programma Nazionale Occupazione (finanziato il FSE).

Le principali differenze gestionali rispetto al precedente periodo di programmazione consistono nel fatto che tutte le regole di gestione finanziaria si applicano anche al Fondo di Coesione; le regole relative all'ammissibilità delle spese sono definite a livello nazionale

⁶⁴ Ai sensi dell'art. 32 comma 1 del citato Reg.(CE) n. n. 1083, "Le attività dei Fondi negli Stati membri sono svolte sotto forma di Programmi Operativi nell'ambito del Quadro di riferimento Strategico Nazionale". La Commissione ha approvato per questo periodo 436 PO.

⁶⁵ Una volta ricevuto il QSN, la Commissione dispone di tre mesi per formulare commenti e richiedere eventuali informazioni aggiuntive allo Stato membro interessato; successivamente approva il Quadro e i singoli PO.

e non comunitario; i rimborsi sono calcolati per ogni asse prioritario (e non a livello delle misure come avveniva nel periodo 2000 – 2006); viene introdotta la regola “Year+3” invece che del “Year+2” per i 12 nuovi Stati membri e per la Grecia e il Portogallo (per questi ultimi fino al 2010); la gestione finanziaria è più flessibile in quanto consente una chiusura parziale delle operazioni già ultimate (prima che venga chiuso l'intero programma).

3.11. Sintesi conclusiva

La tematica in oggetto ha evidenziato i limiti ma anche le sfide dei precedenti periodi programmatori (un particolare focus è stato dato alla programmazione 2000-2006) conciliandoli con la programmazione *in itinere* 2007-2013, alla luce dell'esperienza e delle pratiche messe in atto "sul campo" da parte degli Stati membri.

E' interessante notare, la posizione della Commissione Europea, la quale nel corso degli anni ha previsto un allargamento del partenariato nelle diverse fasi dell'*iter* decisionale a nuovi soggetti, quali: le Autorità regionali e gli Enti locali; le parti economiche e sociali e le Organizzazioni non governative.

Pertanto, si rileva che la *governance* multilivello costituisce uno dei principi fondamentali della politica di coesione ed è essenziale per garantire la qualità del processo decisionale, una pianificazione strategica e la realizzazione degli obiettivi; si ritiene quindi opportuno rendere obbligatorio, in futuro, un approccio integrato per l'attuazione delle politiche; è altresì evidente che il principio di sussidiarietà, nella concezione più ampia e rafforzata sancita dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, un principio di partenariato definito in modo migliore e la trasparenza siano elementi essenziali in vista della corretta attuazione di tutte le politiche dell'UE e che gli stessi meriterebbero di essere potenziati di conseguenza.

Alla luce di ciò, si auspica che l'architettura della politica di coesione dopo il 2013 garantisca un regime di transizione semplice, equo e trasparente, che tenga conto delle esperienze passate e delle ultime tendenze nell'ambito del contesto economico e sociale delle regioni interessate, consentendo altresì a queste ultime di portare avanti il proprio percorso di crescita e sviluppo.

4. PRINCIPALI APPROCCI IN TEMA DI CRESCITA E SVILUPPO

4.1 Introduzione

Dopo aver illustrato l'iter della strategia comunitaria nei differenti periodi di programmazione, e il relativo scenario normativo si intendono adesso approfondire i presupposti economici che hanno indotto la Commissione Europea ad attuare le politiche di coesione economica e sociale, analizzando le possibili modalità per valutarne l'efficacia.

La questione può essere affrontata seguendo due strade parallele: la prima analizza l'effetto delle disparità territoriali sul processo di convergenza; la seconda rovescia il rapporto di causalità, per arrivare a chiedersi se il processo di integrazione contribuisca ad aumentare o diminuire le differenze strutturali di Paesi e regioni.

Una ricostruzione di tale dibattito vede da una parte i sostenitori dell'ipotesi della convergenza, Secondo i quali all'aumento dell'integrazione corrisponde necessariamente una diminuzione delle distanze economiche tra regioni e dall'altra parte chi è invece persuaso che la riduzione dei costi di transizione favorisca l'accentuarsi delle dinamiche di polarizzazione e di incremento degli squilibri.

La tematica in oggetto richiama l'ampia letteratura afferente alla teoria della crescita economica e della convergenza, a cui sarà fatto riferimento con l'obiettivo di proporre delle risposte ai seguenti interrogativi:

1. Vi è la necessità di politiche di coesione?
2. Attraverso quali strumenti le politiche di coesione intendono promuovere la convergenza?
3. Come si evolverebbero i divari di reddito in assenza delle politiche?

Una volta stabilito quali possano essere le motivazioni e gli obiettivi che hanno spinto alla costituzione dei Fondi Strutturali, il passo successivo consiste nell'analizzare se

le politiche proposte sono realmente coerenti con le motivazioni che le hanno indotte, nonché efficaci nel raggiungimento degli obiettivi prefissati.

È evidente quindi il collegamento con la prima parte dello studio, in quanto un approccio alla valutazione delle politiche non può prescindere da un'assunzione di base sulla teoria di riferimento.

Da un punto di vista teorico, la tematica della convergenza di reddito tra sistemi economici è molto dibattuta e si articola sostanzialmente in due filoni contrapposti.

Il primo filone raccoglie le teorie che sostengono che il reddito pro-capite delle regioni tende a convergere nel lungo periodo, grazie a tassi di crescita più sostenuti nelle regioni più povere. Le prime formulazioni di questa teoria, che assumono le tradizionali ipotesi del modello neoclassico di concorrenza perfetta e di rendimenti costanti di scala, si devono a Solow (1956) e Swan (1956).

Ai fini del presente lavoro, l'*excursus* delle varie teorie economiche aiuta a comprendere i differenti approcci adottati dall'UE per colmare i divari nei confronti delle regioni che presentano ritardi di sviluppo (Daniele, 2002).

In linea con tale obiettivo, l'analisi è stata avviata con la descrizione del modello di Solow, poiché è in quegli anni che nasce la Comunità europea e, di conseguenza, la questione delle disparità tra le diverse parti della stessa.

Successivamente è stata introdotta la teoria della convergenza e della divergenza, tentando di riconoscere quali possano essere le teorie di riferimento che hanno indotto l'attuazione delle politiche di coesione. È stato individuato poi un legame tra le strategie di sviluppo perseguite nella politica di coesione dell'Unione europea e le prescrizioni normative provenienti dai principali filoni della teoria economica, analizzando le sei strategie alternative attuate dall'Unione europea mediante la politica di coesione economica e sociale, ciascuna delle quali è incentrata su un particolare determinante della crescita, derivante dalla letteratura teorica in materia di sviluppo.

4.2. Lo sviluppo equilibrato

Come già anticipato, la teoria neoclassica della crescita trova i suoi fondamenti nel modello di Solow (1996). Le ipotesi fondamentali sono legate alla forma neoclassica della funzione di produzione, la quale presenta rendimenti di scala⁶⁶ costanti, produttività marginale⁶⁷ decrescente ed elasticità⁶⁸ positiva di sostituzione tra i fattori di produzione.

Una conseguenza primaria del modello in esame è la convergenza tra economie che presentino gli stessi tassi di risparmio, crescita della popolazione e la stessa tecnologia. In presenza di tali ipotesi, le economie sono destinate a raggiungere, nel tempo, lo stesso livello di reddito di stato stazionario (*steady state*) anche se i loro livelli iniziali sono molto diversi.

Il meccanismo della convergenza si basa sull'osservazione che le regioni più arretrate dispongono di una dotazione di capitale inferiore rispetto alle regioni economicamente più sviluppate il che, data l'ipotesi di rendimenti decrescenti per ogni fattore produttivo, garantisce alle regioni arretrate tassi di rendimento e, quindi, di crescita comparativamente maggiori.

⁶⁶ Con la locuzione rendimenti di scala (*returns to scale*) si indica la relazione esistente tra la variazione degli *input* di produzione in una unità produttiva e la variazione del suo output. Con il termine scala ci si riferisce al volume della produzione. I rendimenti di scala si definiscono: costanti (*constant returns of scale*): se ad un aumento (diminuzione) degli *input* segue un aumento (diminuzione) proporzionale dell'output; crescenti (*increasing returns of scale*): se ad un aumento (diminuzione) degli *input* segue un aumento (diminuzione) più che proporzionale dell'output; decrescenti (*decreasing returns of scale*): se ad un aumento (diminuzione) degli *input* segue un aumento (diminuzione) meno che proporzionale dell'output;

⁶⁷ La produttività marginale o prodotto marginale di un fattore produttivo è concetto cardine della teoria neoclassica della produzione ed è definibile come l'incremento di produzione (ΔQ) che risulta da aumenti *al margine* dall'impiego del fattore (Δx_i), costante la quantità degli altri.

⁶⁸ L'elasticità n è definita come il rapporto tra le variazioni percentuali di due variabili. In termini formali, date due variabili y e x , l'elasticità di y rispetto ad x è data da:

$$\eta_{yx} = \frac{\% \Delta y}{\% \Delta x} = \frac{\Delta y}{\Delta x} \frac{x}{y}$$

dove

$$\% \Delta x = \frac{x_1 - x_0}{x_0} \times 100$$

L'elasticità è dunque una misura della sensibilità di y rispetto a variazioni di x .

Le inevitabili conseguenze, nel lungo periodo, del processo di convergenza conducono alla progressiva riduzione della forbice iniziale fino ad una sostanziale uguaglianza nei livelli di reddito tra le regioni (ipotesi del *catching up*).

Fondamentale, inoltre, per il modello di sviluppo in esame è l'ipotesi del carattere esogeno del progresso tecnico; considerando, infatti, il progresso un bene disponibile senza costi e quindi trascurabile per la singola economia (definito *free good*), ed essendo la sfera della conoscenza tecnica esterna rispetto ai sistemi produttivi, non resta che un unico "modello" di sviluppo delle economie.

Il punto di partenza della teoria di Solow è costituito dalla funzione di produzione neoclassica, in cui il prodotto Y è dato dalla quantità di capitale K e di lavoro L .

Una delle caratteristiche salienti del modello neoclassico applicato su base regionale è quella di considerare lo squilibrio economico come una condizione transitoria: se il mercato è lasciato libero di operare, esso conduce sempre, attraverso le variazioni nei prezzi e la mobilità dei fattori di produzione, alla convergenza economica (Richardson, 1971).

Per l'ipotesi di produttività marginale decrescente, in presenza di un elevato rapporto capitale - lavoro, il capitale presenterà rendimenti e remunerazioni inferiori rispetto al lavoro. Naturalmente in un territorio economicamente meno sviluppato si risconterà il fenomeno contrario. Poiché si assume la perfetta mobilità dei fattori di produzione, il capitale si dirigerà verso la regione povera mentre il lavoro si sposterà in senso inverso. La dinamica dei fattori modifica così le dotazioni relative livellando i prezzi e determinando, di conseguenza, un processo di sviluppo equilibrato.

Seguendo la visione neoclassica, l'azione dei governi in campo economico avrebbe dovuto seguire due binari paralleli: da un lato, si sarebbe dovuto procedere ad una integrazione negativa eliminando costrizioni quantitative, barriere doganali ed ogni altro ostacolo al libero commercio ed alla libera circolazione; dall'altro, si sarebbe dovuto incentivare una integrazione positiva tendente ad armonizzare il più possibile il quadro economico generale da un punto di vista tanto normativo quanto infrastrutturale.

Ne consegue che, per i fautori della teoria neoclassica, un intervento diretto dello Stato a sostegno delle economie regionali è, nella migliore delle ipotesi, inefficace, mentre

nella peggiore esso rappresenta addirittura un ostacolo insormontabile capace di annullare il naturale processo di convergenza stimolato dall'evolversi del mercato.

Come evidenziato da Barro e Sala-i-Martin (2002), il concetto di convergenza assoluta è più adatto all'esame della crescita regionale - cioè all'interno degli scenari nazionali - che a quello degli Stati.

La crescita economica dipende anche dal progresso tecnologico, ma esso ha natura esogena e si presuppone uniforme in tutte le regioni. Se si rimuove l'ipotesi di uniformità del progresso tecnologico, il modello arriva a descrivere una situazione in cui gruppi di economie si muovono verso differenti stati stazionari; ogni gruppo è individuato dal proprio tasso esogeno di progresso tecnologico. Si presuppone però che in sistemi sufficientemente integrati (cioè le regioni appartenenti ad uno stesso stato) normalmente si possa mantenere l'ipotesi di un unico stato stazionario di riferimento, il che implica una convergenza assoluta dei redditi pro-capite.

4.3. *Technology-Gap Theory*

A conclusioni simili alla teoria ortodossa della convergenza, partendo però da presupposti differenti, giunge la *Technology-Gap Theory*: un Paese povero può godere di ritmi di crescita più sostenuti rispetto ai Paesi ricchi in quanto può sfruttare la tecnologia più avanzata senza dover sostenere i costi necessari a produrla, grazie alla natura di bene pubblico della conoscenza. In tal modo, si instaurano delle dinamiche di convergenza. Ciò è possibile solo se il Paese povero possiede le strutture e il capitale umano di base per poter sfruttare la tecnologia sviluppata dai Paesi avanzati.

Contributi teorici più recenti hanno introdotto sostanziali modifiche alla teoria della convergenza, arrivando a sostenere conclusioni opposte, cioè che i divari di reddito tendono con maggior probabilità ad aumentare, piuttosto che a diminuire, in particolare in sistemi economici con caratteristiche proprie delle regioni europee.

Numerose applicazioni empiriche, condotte su serie storiche ampie, hanno evidenziato come le economie non convergano secondo le previsioni neoclassiche, mostrando invece, un processo di convergenza condizionata.

Ciò significa che i sistemi economici caratterizzati da diversi tassi di risparmio e di crescita della popolazione non convergono verso lo stesso livello di reddito pro capite, bensì verso specifici stati stazionari determinati dalle differenti strutture di ciascuna economia (Barro e Sala-i-Martin, 1995).

Secondo la visione neoclassica, l'integrazione economica è correlata positivamente con la convergenza regionale. L'armonizzazione delle normative nazionali, l'eliminazione delle barriere alla circolazione dei fattori, dei costi e dei rischi di cambio e l'abbattimento generalizzato dei costi di transazione, sono tutti fattori che determinano la convergenza nei livelli del reddito e nelle stesse strutture economiche regionali.

Come evidenziato da Barro e Sala-i-Martin (1995), il concetto di convergenza assoluta è, infatti, per definizione più adatto all'esame della crescita regionale - cioè all'interno degli scenari nazionali - che dei Paesi (Romer, 1986; Lucas; 1988).⁶⁹

4.4. La teoria della crescita endogena

La teoria della crescita endogena parte da ipotesi profondamente diverse da quelle neoclassiche. In primo luogo, il progresso tecnico viene considerato endogeno ai singoli sistemi economici; in secondo luogo, il concetto di capitale viene considerevolmente ampliato e l'ipotesi di produttività marginale decrescente rimossa. In sostanza, se la convergenza delle economie è legata all'ipotesi di rendimenti decrescenti a livello di sistema economico, la rimozione di questa ipotesi conduce, logicamente, alla "non convergenza".

Nel modello della crescita endogena, la funzione di produzione presenta rendimenti crescenti di scala a livello di sistema economico e rendimenti costanti a livello di singola impresa. La possibilità - contrastante con gli assunti fondamentali della visione neoclassica - di rendimenti crescenti di scala deriva dalla considerazione del ruolo giocato dalle esternalità nella crescita economica.

⁶⁹ È possibile confrontare, inoltre, l'articolo di Abramovitz (1989) in cui si evidenzia come la possibilità della convergenza dipenda anche dalla struttura istituzionale dei Paesi, cioè dalla capacità sociale (*social capability*) di assorbire, facendole proprie, le tecnologie e le innovazioni.

Nel modello, infatti, il progresso tecnico, anche se introdotto da un'impresa, genera delle esternalità positive che avvantaggiano anche gli imitatori: complessivamente, aumentando la produttività di tutte le imprese.

Come si è visto in precedenza, una delle ipotesi fondamentali della visione neoclassica è data dal fatto che la tecnologia viene considerata un bene pubblico: un *free good*, accessibile da tutti senza costi. Secondo tale ipotesi, i territori arretrati – che possono sfruttare le conoscenze raggiunte da quelli più avanzati attraverso l'imitazione (imitare è molto meno costoso che innovare) - godono di un vantaggio relativo che consente loro, nel tempo, di raggiungere (*catch-up*) i Paesi avanzati.

Nella teoria della crescita endogena si introduce inoltre l'ipotesi, secondo cui la diffusione della tecnologia nello spazio non è perfetta, ma ostacolata da una serie di vincoli.

In termini generali, uno dei vincoli più importanti alla perfetta diffusione della tecnologia tra i vari sistemi economici è costituito dalle differenze nelle strutture socio-istituzionali dei Paesi. L'innovazione tecnologica, l'assimilazione delle nuove conoscenze o, più semplicemente, la capacità di imitare scoperte e tecnologie prodotte altrove dipendono, infatti, da una serie di variabili sociali, culturali, istituzionali. Abramovitz (1989) ha definito tali variabili come capacità sociale (*social capability*): in assenza di un sistema socio-istituzionale capace di far proprie le conoscenze prodotte in altri Paesi, è molto improbabile che si verifichi il *catching-up* previsto dai neoclassici.

Nei modelli di crescita endogena, tuttavia, la conoscenza non si diffonde nello spazio per altri motivi. In alcuni di tali modelli, infatti, la conoscenza non è più considerata un bene pubblico – come nella teoria neoclassica – ma, invece, un bene prodotto intenzionalmente dalle attività di Ricerca e Sviluppo (R&S) delle imprese e, quindi, soggetto, almeno in parte, al principio di esclusione. Rivalità⁷⁰ ed esclusione⁷¹ sono i due criteri fondamentali che, nell'ottica economica, consentono di distinguere tra beni pubblici e privati. Come risulta evidente, mentre per alcuni beni è possibile applicare entrambi i criteri, per altre categorie di beni la rivalità e l'esclusione non possono trovare applicazione.

⁷⁰ Il criterio di rivalità si riferisce ad un connotato tecnico del bene: un bene si dice, infatti, rivale se il suo consumo da parte di un individuo esclude gli altri dal consumo dello stesso bene.

⁷¹ Il criterio di esclusione si riferisce alla possibilità – tecnica o legale – che il proprietario di un bene ha di escludere i terzi dal godimento dello stesso bene.

Nel primo caso si avranno, quindi, beni privati puri scambiabili sul mercato attraverso il meccanismo dei prezzi, nel secondo beni pubblici puri, normalmente forniti dallo Stato. Esiste, evidentemente, un'ampia gamma di beni caratterizzati da gradi diversi di rivalità ed esclusione.

Nella teoria della crescita endogena è poi possibile distinguere ulteriori modelli. In alcuni di essi, come ad esempio in quello di Lucas (1988), la conoscenza è un bene non soggetto al criterio di esclusione, e può essere considerata un'esternalità che avvantaggia la collettività.

In altri modelli, invece, la conoscenza tecnologica è un bene che, essendo intenzionalmente prodotto dalle attività di ricerca e sviluppo, pur presentando esternalità positive, si presta all'esclusione, anche se parziale (Romer, 2001; Helpman, 2004).

L'interpretazione della conoscenza come bene soggetto al criterio di esclusione consente l'abbandono dell'ipotesi di concorrenza perfetta, tipica della visione neoclassica, e l'introduzione dell'ipotesi (molto più realistica) di concorrenza monopolistica.

La teoria allarga notevolmente il concetto di capitale, includendo in questa nozione anche il capitale umano. Considerando, quindi, che la ricerca tecnologica, le nuove conoscenze e capacità, avvantaggiano la collettività e non solo chi le produce, i rendimenti privati possono essere agevolmente distinti da quelli collettivi. Secondo il modello, la crescita di lungo periodo deriva dalla conoscenza e dalla qualità del capitale umano. Poiché la conoscenza presenta un crescita cumulativa e si sviluppa attraverso l'apprendimento continuo (*learning by doing*), i sistemi economici che per primi se ne appropriano e la sviluppano beneficiano di vantaggi dinamici rispetto alle economie più arretrate. Nel modello di Lucas (1988) il processo di *learning by doing* in un'economia in cui si producono beni differenti può essere visto attraverso la seguente equazione

$$H_t = \delta_t t_i H$$

In cui H è il capitale umano, δ un coefficiente che misura il tasso di apprendimento e t il tempo destinato all'accumulazione del capitale umano. Il valore di δ può differire per ogni prodotto, per cui esisteranno beni che "incorporano" un maggiore livello di apprendimento.

Se una regione si specializza nella produzione di tali beni (definibili come *beni high-tech*) essa seguirà un sentiero di crescita più dinamico rispetto a regioni che si specializzano nella produzione di beni a minor contenuto di apprendimento o di tecnologia. Conseguentemente, i processi cumulativi dell'apprendimento stesso potranno condurre alla divergenza.

Se si interpreta la crescita come un processo cumulativo, infatti, non è tanto la capacità di imitare o importare tecnologie o conoscenze ad essere decisiva quanto, piuttosto, lo stesso processo di formazione della conoscenza. In quest'ottica, lo sviluppo economico è visto come un processo specifico, peculiare di ogni economia perché dipendente dalla storia e dalle esperienze passate.

Le differenze tra i modelli neoclassico e della crescita endogena (nelle sue varianti) possono essere comprese considerando il ruolo svolto dal "capitale umano" nella funzione di produzione.

Partendo dai presupposti sopra richiamati, il processo di convergenza non appare più una conseguenza automatica dell'integrazione. La crescita della mobilità dei fattori può infatti favorire le regioni *leader*, che beneficiano maggiormente dei processi di crescita cumulativa secondo le previsioni del modello stesso. Inoltre, poiché l'innovazione, le esternalità e i rendimenti crescenti avvantaggiano aree geograficamente definite - sono, cioè, interne ai singoli sistemi economici - il *catch-up* delle regioni arretrate potrebbe non verificarsi (i "primi" rimangono tali nel tempo). In presenza di vincoli alla perfetta diffusione spaziale dei vantaggi sopra citati, la teoria della crescita endogena rende più sfumate le differenze tra modelli economici della convergenza e teorie della localizzazione inquadrabili nel paradigma della *New Economic Geography* (Martin e Ottaviano, 1996; Martin e Sunley, 1998).

4.5. La *New Economic Geography*

In tutti i Paesi avanzati, la geografia delle attività economiche mostra una localizzazione disomogenea delle imprese nello spazio. Le attività economiche tendono, infatti, a insediarsi in alcune aree definite dando luogo a fenomeni di agglomerazione e di specializzazione.⁷²

L'esistenza di fenomeni di agglomerazione industriale costituisce il punto di partenza per una serie di teorie secondo le quali lo sviluppo economico è un processo tendenzialmente squilibrato.

La *teoria della causazione circolare* elaborata nel corso degli anni Cinquanta, ad esempio, ipotizza che tra regioni ricche e povere esistano differenze nella funzione di produzione. In particolare, tra le regioni possono differire sia le dotazioni relative di capitale che la stessa capacità di introdurre innovazioni e tecnologie (Myrdal, 1957; Hirschman, 1958).

Secondo Myrdal, il percorso di sviluppo si avvia in alcune aree che beneficiano di un qualche vantaggio rispetto alle altre. Esse godono, perciò, di una spinta iniziale che avvia un processo di crescita capace di autoalimentarsi nel tempo. Qualunque ne sia stata la causa, si mettono in moto delle forze che, piuttosto che portare a una diffusione dello sviluppo, ne accentuano i tratti di squilibrio: le regioni più sviluppate (centri economici) tendono ad attrarre, infatti, fattori di produzione e componenti della domanda dalle regioni arretrate o periferiche che, così, si impoveriranno ulteriormente.

In breve, contrariamente alla visione neoclassica – in cui il movimento dei fattori di produzione nello spazio porta ad un livellamento dello sviluppo – nel processo descritto da Myrdal e Hirschman le forze di mercato tendono ad accentuare, piuttosto che a ridurre, gli squilibri iniziali. Attraverso la dinamica circolare e cumulativa dello sviluppo, lo spazio tenderà a polarizzarsi in centri economici e aree periferiche, mentre i differenziali

⁷² Quest'ineguale distribuzione "polarizza" lo spazio geografico in aree centrali e periferiche:

«La caratteristica più naturale dell'economia spaziale è (...) la non omogeneità. Esistono agglomerazioni nella distribuzione dell'attività economica e della popolazione, in corrispondenza a determinate localizzazioni. Tali agglomerati sono visibili qualunque sia l'angolazione dell'analisi: all'interno dell'economia nazionale alcune regioni hanno una maggiore densità di popolazione, quote più elevate dell'attività industriale e un aspetto più cosmopolita di altre».. (Richardson, 1971).

interregionali nei redditi tendono a divergere.

Il processo di raggruppamento dei fattori nelle regioni più avanzate può, tuttavia, avere un limite dovuto alla possibilità che i costi della congestione superino i vantaggi della localizzazione. Al crescere della concentrazione spaziale della popolazione e delle attività economiche insorgono delle diseconomie che, oltre un certo limite, possono controbilanciare il vantaggio delle regioni avanzate generando così una parziale riallocazione dei fattori.⁷³

Con riferimento all'integrazione europea, Myrdal ipotizza, infatti, che la realizzazione del Mercato Unico Europeo avrebbe accentuato i divari regionali. L'eliminazione delle barriere tra gli Stati membri avrebbe avuto effetti negativi sullo sviluppo delle regioni arretrate dovuti alla maggiore mobilità spaziale dei fattori e alla maggiore concorrenza. In particolare, seguendo l'approccio di Myrdal, la realizzazione di un Mercato comune avrebbe determinato sia una progressiva marginalizzazione delle imprese meno competitive situate nelle regioni arretrate, sia una crescita dei salari medi all'interno del mercato comune che avrebbe svantaggiato le regioni meno competitive.

I due effetti possono essere spiegati osservando che la realizzazione di un mercato unico elimina le barriere tariffarie e tecniche tra i Paesi membri garantendo la libera circolazione dei prodotti e dei fattori. La libera circolazione delle merci e dei servizi all'interno del Mercato comune avrebbe, quindi, progressivamente marginalizzato le imprese delle regioni arretrate. In tali regioni, infatti, le imprese, non potendo beneficiare di economie di scala, sostengono costi di produzione più elevati rispetto a quelli sostenuti dalle imprese situate nelle regioni più avanzate. La libera circolazione dei fattori ne avrebbe, inoltre, favorito la loro riallocazione spaziale dalle regioni più povere a quelle più ricche capaci di offrire maggiori rendimenti.

La concentrazione spaziale del lavoro avrebbe indotto pressioni al rialzo sui salari che, propagandosi anche nelle regioni arretrate, ne avrebbero aggravato lo svantaggio competitivo.

⁷³ Chiaramente, secondo la teoria cumulativa sopra richiamata, l'aumento della mobilità spaziale dei fattori di produzione che si realizza attraverso l'integrazione economica accentua gli squilibri territoriali nello sviluppo.

In sostanza, le aree inizialmente più forti – attraverso il processo di causazione circolare cumulativa - avrebbero accresciuto il loro vantaggio su quelle più deboli che si sarebbero ulteriormente impoverite. In questa visione, i meccanismi dello sviluppo generano divergenza ed è necessario, quindi, attuare politiche pubbliche dirette alla creazione di incentivi alla localizzazione delle attività economiche nelle regioni arretrate.

Secondo le teorie dello sviluppo squilibrato, quindi, le differenti funzioni di produzione determinano superiori tassi di profitto nelle regioni più avanzate, le quali attraggono risorse da quelle più povere che, così, si impoveriscono ulteriormente.

Le differenti dotazioni iniziali di capitale, quindi, anziché innescare il processo di livellamento previsto dai neoclassici, tendono ad accentuarsi nel corso del tempo. Evidentemente, il processo di sviluppo ha a che fare con la "storia": la localizzazione iniziale delle attività economiche può innescare, infatti, un processo di causazione circolare cumulativa secondo il quale lo sviluppo si autoalimenta. L'analisi delle cause che determinano la localizzazione e la specializzazione industriale di alcune regioni è, quindi, un aspetto fondamentale per comprendere il meccanismo sopra descritto.

Porter (1991) sottolinea come gli effetti della localizzazione geografica siano potenti, «anche quando le differenze culturali, politiche o nei costi fra le varie località sono piccole».74.

Da un punto di vista strettamente economico, l'incentivo che spinge le imprese a localizzarsi in alcuni centri è dato dalla possibilità di conseguire rendimenti crescenti di scala. Ed è proprio questa possibilità che rappresenta il fondamento della *New Economic Geography* (NEG). Esistono delle forze che agiscono in maniera contraria rispetto all'agglomerazione. Si tratta delle forze della dispersione, tra cui le esternalità negative derivanti dalla congestione, la tendenza verso l'aumento dei prezzi dei fattori nelle aree centrali e la stessa estensione dei mercati rappresentano le principali.

Oltre ai fenomeni di agglomerazione la geografia economica mostra anche l'esistenza di una specializzazione regionale: determinati settori economici tendono, infatti,

⁷⁴ Secondo quest'autore, il processo di formazione di un settore industriale locale (*cluster*) può essere innescato da un vantaggio nei fattori della produzione, dalla presenza di settori industriali correlati o di supporto e dalle condizioni della domanda. Questo vantaggio iniziale, che si sviluppa attraverso lo *spin-off* nel corso del tempo, rendendo competitiva la regione.

a localizzarsi in alcune aree. Il primo autore che ha considerato tale fenomeno è Marshall, il quale spiega il fenomeno della specializzazione attraverso le economie esterne. La concentrazione di imprese della stessa industria genera, infatti, sia connessioni di produzione, date dalla maggiore disponibilità locale di manodopera specializzata e di non *tradable input*, sia esternalità tecnologiche (*spillover*) dovute alla facilità con cui circolano le informazioni tecniche e di mercato nell'area. In termini generali, è possibile affermare che le economie di localizzazione nascono dalla riduzione dei costi di transazione che si verifica in un'area.

La ricerca empirica ha mostrato come le strutture economiche degli Stati membri della UE siano divenute, sin dagli anni '80, più differenziate. Il processo di divergenza nelle strutture industriali è il risultato di una combinazione di forze per cui, mentre alcune industrie mostrano una tendenza alla concentrazione, altre seguono una tendenza di segno contrario.

Nella letteratura della NEG, una maggiore integrazione economica può condurre ad una prevalenza delle forze della divergenza su quelle della convergenza regionale.

La diminuzione dei costi di trasporto, la crescita del commercio e la maggiore mobilità dei fattori possono, infatti, incentivare l'agglomerazione e la specializzazione delle attività economiche determinando divergenza. Tuttavia, ciò non è un processo automatico ma, piuttosto, determinato dalle economie di scala, dalla riduzione dei costi del commercio e dai differenziali di produttività tra centro e periferia (Krugman e Venables, 1999).

La distribuzione geografica delle attività economiche dipende, infatti, principalmente dall'interazione tra i differenziali di costo di produzione e i benefici derivanti dalla concentrazione spaziale.

L'esistenza di differenziali salariali tra il centro e la periferia tali da compensare i costi della concentrazione (rappresentati dai cosiddetti costi di congestione) può incentivare, infatti, le imprese a spostarsi.

4.6 Le teorie della divergenza

Il cosiddetto “filone della divergenza” raccoglie contributi da aree diverse delle scienze economiche. Uno dei primi, in ordine temporale, si deve a Kaldor (1970), il quale introduce l'ipotesi di rendimenti crescenti all'interno dell'attività manifatturiera, principalmente dovuti a *spill-over* positivi di *know-how*.⁷⁵

Contributi più recenti si devono ad autori che si sono occupati di teoria della crescita, eliminando l'ipotesi della natura esogena del progresso tecnologico. Romer (1986) e Lucas (1988) propongono che il progresso dipenda da processi di *learning by doing* (non intenzionali⁷⁶, assimilabili a delle esternalità) positivamente correlati alla quantità di capitale umano presente nel sistema: quindi chi è più avanzato cresce più in fretta, e viceversa.

Krugman (1991) pone invece l'attenzione sui vantaggi derivanti dall'agglomerazione dell'attività manifatturiera, e illustra un modello di distribuzione delle attività produttive all'interno di un Paese che conduce, con determinati valori dei costi di trasporto e di attività manifatturiera nel Paese, ad un equilibrio di tipo *core-periphery*, caratterizzato dalla concentrazione dell'attività manifatturiera nella regione centrale, in modo da poter sfruttare le esternalità spaziali, e delle attività complementari nella regione periferica. Lo stesso autore (Krugman, 1995) dimostra come in un'economia caratterizzata da rendimenti crescenti e costi di trasporto positivi, in assenza di barriere al commercio, le imprese concentreranno la produzione di un bene in prossimità del mercato principale di sbocco del bene stesso. La possibilità di conseguire economie di scala spinge, infatti, i produttori a servire il mercato da un'unica localizzazione prossima alla domanda finale minimizzando, così, i costi di trasporto (*home market effect*).⁷⁷

⁷⁵ In tal modo, un aumento del volume di produzione genera un aumento di produttività (legge di Verdoorn), creando quindi un circolo virtuoso che porta il sistema economico più avanzato ad “autoalimentare” la sua crescita, con ovvie e simmetriche conseguenze nel sistema meno avanzato.

⁷⁶ Romer alcuni anni dopo (1990) propone un altro modello dove invece il progresso tecnologico è intenzionale e finanziato dalle imprese, attraverso l'acquisto di brevetti dal settore della ricerca. In questo caso l'economia cresce solo se lo stock di capitale umano raggiunge un determinato livello.

⁷⁷ Poiché le imprese produttrici di beni finali rappresentano, a loro volta, la domanda per altre imprese produttrici di beni intermedi, la loro localizzazione incentiva quelle delle imprese fornitrici. La concentrazione di imprese che producono beni intermedi costituisce a sua volta un incentivo per la localizzazione di altre imprese che utilizzano tali *inputs*: le forze della localizzazione creano, così, un processo

Boldrin e Canova (2001) propongono di riassumere il “filone della divergenza” in una versione forte, che si basa sulle ipotesi di alti costi fissi, rendimenti di agglomerazioni crescenti e elevate disparità spaziali, che conducono a dedurre che le disparità regionali sono destinate ad aumentare; ed in una la versione debole, che racchiude le teorie che sostengono che la convergenza si verifica a condizione che le regioni più arretrate raggiungano una soglia minima di fattori produttivi originanti le esternalità necessarie per avviare un processo di crescita, segnatamente nei settori della ricerca e del progresso tecnologico.

L’obiettivo del raggiungimento della soglia può giustificare la realizzazione di politiche regionali di coesione. In assenza di esse, le regioni tenderanno a raccogliersi in *clubs* di convergenza.⁷⁸ Ad una prima analisi, quest’ultimo riferimento teorico sembra essere il più coerente con le politiche della Commissione Europea.

Da tale impostazione fa parte il filone della letteratura sui distretti industriali (Becattini 1978, Pyke, Becattini e Segemberger 1990), mentre un filone ausiliare riguarda il “milieux innovateur” (Camagni et al. 2007) che si concentra, in particolare, sul *cluster* di imprese ad alta tecnologia.

La produttività delle imprese operanti nei distretti industriali, o *cluster*, si sostiene, dipenda dalla natura dei legami tra imprese e tra sistema produttivo e società nel suo insieme. Il funzionamento del sistema è basato su un elevato volume di transazioni interne che consente un elevato livello di specializzazione da conseguire, sulla propensione delle imprese a cooperare nei mercati dei fattori e nella fornitura di servizi in mercati che, tuttavia, rimangono competitivi. Inoltre si basa sulle buone relazioni sociali e di fiducia, che abbassano i costi di transazione delle imprese e sostengono la trasmissione di conoscenze e gli *spillover* tecnologici, così come le istituzioni locali favoriscono l’azione collettiva e la produzione di beni e servizi pubblici.

che si autoalimenta. In conclusione, le attività economiche risulteranno distribuite nello spazio in maniera ineguale; si avranno, cioè, una o più regioni centrali, con più elevata presenza di imprese e di popolazione, e regioni periferiche con scarsa presenza di imprese e bassa densità di popolazione.

⁷⁸ La tendenza delle regioni europee a concentrarsi in quattro *clubs* di convergenza è stata empiricamente verificata da diversi autori, tra cui Canova (1998) e Quah (1996), mentre Cappellen et al. (2001) hanno inserito nella loro analisi anche i Fondi Strutturali. Tramite un *test* di autocorrelazione spaziale, Dall’Erba e Le Gallo (2004) hanno invece individuato l’esistenza di due “regimi spaziali”, il primo composta da 100 regioni centrali, e il secondo da 45 regioni periferiche.

Per proseguire la ricognizione della letteratura è opportuno anche far riferimento alle teorie relative al capitale sociale (CS) utilizzando in primo luogo l'approccio di Trigilia (2001a), che segnala:

- a) l'importanza metodologica di *«una definizione di CS sufficientemente aperta sia rispetto alle origini del fenomeno ... sia rispetto alle sue possibili conseguenze sul piano economico»*;
- b) il riferimento alla prima tematizzazione del concetto, che valorizza *«la rete di relazioni familiari e sociali che può accrescere il capitale umano»*;
- c) successivamente, in base a Bourdieu (1980), segnala *«la rete di relazioni personali direttamente mobilitabili da un individuo per perseguire i suoi fini e migliorare la sua posizione sociale»*;

Con simili costrutti *«si vuole mostrare come le scelte economiche non siano influenzate solo dalla disponibilità di risorse economiche, ma anche dalla disponibilità di quelle sociali, in particolare la rete di relazioni»*.

Nonostante l'acceso dibattito ancora in corso, è, ormai, opinione diffusa che il capitale sociale giochi un ruolo significativo sullo sviluppo economico.

Diversi studi (Putnam, 1993 e 2000; Sciolla, 2004; Bagnasco, 2001; Chiesi, 2005; Scidà, 2006; Ballarino e Schadee, 2003; Rizzi, 2004; Rizzi e Popara, 2006) hanno, infatti, dimostrato l'importanza delle relazioni personali e delle reti di relazioni nel generare fiducia, nello stabilire le aspettative e creare e far rispettare le norme che influenzano il funzionamento dei sistemi economici.

Il capitale sociale è in grado di ridurre i costi ed i rischi delle transazioni, aumentando le possibilità di successo delle imprese e delle azioni collettive (Cersosimo e Nisticò 2008).

Inoltre, ampiamente è stato sottolineato che la principale differenza tra il capitale sociale da altre forme è il suo aspetto di "bene pubblico", nel senso che coloro che generano la cattura del capitale sociale colgono in realtà solo una piccola parte dei suoi benefici, il che porta ad un rischio di sottoinvestimento e crea l'opportunità di un intervento pubblico.

Infine, il capitale sociale e le istituzioni, in particolare le autorità pubbliche a livello nazionale, regionale e locale, sono ritenute fortemente interconnesse, con il primo che condiziona le prestazioni di queste ultime e viceversa. Numerosi studi hanno, infatti, evidenziato che la fiducia e le norme della cooperazione civica sono più forti in quei Paesi e quelle regioni in cui istituzioni formali proteggono i diritti di proprietà e il contratto in modo efficace.

Altro filone teorico da prendere in considerazione è la letteratura sulla democrazia deliberativa (Cohen 1986, Elster 1998) e sullo sperimentalismo democratico.

L'adozione di forme di democrazia deliberativa consente di aumentare la partecipazione dei cittadini al processo decisionale collettivo, favorendo lo scambio di conoscenze, incoraggiando processi innovativi di apprendimento attraverso la pratica e inducendo gli attori locali a comportarsi in un modo più socialmente attento.

Ciò può migliorare la *performance* economica nella misura in cui conduce a scelte migliori e più lungimiranti, ma anche di migliorare la qualità della vita delle persone, ampliando il campo di applicazione, e la libertà di scelta.

Si è anche sostenuto, sulla stessa falsariga, che i sistemi politici partecipativi e decentrati siano critici circa la costruzione di istituzioni efficienti per lo sviluppo, che sono modellate localmente secondo le esigenze e condizioni specifiche di ciascuna regione. Istituzioni efficienti sono, pertanto, considerate importanti per promuovere la crescita, ma per essere efficienti devono anche essere profondamente radicate nel corpo sociale.

4.7. Interrelazioni tra strategie di sviluppo dell'Unione Europea e modelli teorici

L'obiettivo della analisi che segue è quello di individuare un legame tra le strategie di sviluppo perseguite nella politica di coesione dell'Unione europea e le prescrizioni normative provenienti dai filoni della teoria economica precedentemente delineati.

Al fine di facilitare l'interpretazione e la valutazione dei risultati, va osservato che la ricerca di un rapporto coerente tra la politica di coesione e le diverse teorie della crescita è significativa solo nella considerazione della premessa di fondo della politica europea di

coesione, ossia considerando che obiettivo di tale politica è quello di promuovere lo sviluppo economico e non la semplice redistribuzione del reddito.

Nonostante non vi sia accordo unanime (Boldrin e Canova, 2001), le riflessioni che seguono partono proprio da tale presupposto.

Nel prosieguo, saranno analizzate sei strategie alternative, ciascuna incentrata su un particolare determinante della crescita, derivate dalla letteratura teorica in materia di sviluppo. Il tentativo vuole essere quello di riconoscere quali possano essere le teorie di riferimento che hanno indotto l'attuazione delle politiche di coesione da parte della Unione europea.

4.7.1. Liberalizzazione, Integrazione e Stabilizzazione

Ad accompagnare il processo di integrazione, come già precedentemente messo in evidenza, è stata la liberalizzazione dei mercati. Anche se i due concetti sono distinti, vi era la convinzione che i vantaggi economici derivanti dall'integrazione avrebbero potuto manifestarsi pienamente solo nel contesto di mercati competitivi.

La teoria dell'integrazione europea, infatti si è sviluppata inizialmente sul terreno dell'integrazione commerciale e si è successivamente estesa anche a quello dell'integrazione monetaria. Punto di partenza sono state le unioni doganali, ossia i tentativi fatti da gruppi di Paesi di rendere libero il loro commercio, ma non quello con i Paesi al di fuori dell'Unione. In tale situazione si viene a favorire l'interscambio commerciale tra i Paesi membri, ma anche a restringere in genere quello con i terzi. Le unioni doganali, infatti, hanno contemporaneamente un effetto, diretto o indiretto, di promozione del commercio tra i Paesi che le formano, e uno di restrizione dello stesso, più o meno marcato, tra essi e il resto del mondo. Il secondo effetto, pur non essendo necessario, rende ragione della forte propensione a formare blocchi commerciali regionali, o quantomeno la rinforza.⁷⁹

⁷⁹ Tale propensione si fonda almeno in parte sulla discriminazione commerciale che si rende possibile a favore dei membri. Lo sviluppo della teoria delle unioni commerciali è stato anche favorito dalla possibilità di esaminarne gli effetti nel quadro della teoria neoclassica del commercio internazionale e attraverso l'uso del suo ben sperimentato armamentario analitico. Di fatto, la più lenta evoluzione, per esempio, della teoria delle unioni economiche rispetto a quella delle unioni doganali può essere ricondotta ai vincoli imposti da alcuni degli assunti standard della teoria neoclassica, come i ritorni di scala costanti e la perfetta concorrenza. Non a caso il rinnovato interesse per la teoria e la politica economica delle unioni

Il dibattito teorico sui vantaggi dell'integrazione, sviluppatosi inizialmente nel contesto della teoria delle unioni doganali, si articola, infatti, su posizioni differenti.

Mentre la rimozione degli impedimenti tariffari al commercio tra un gruppo di Paesi, a parità di trattamento di quelli terzi, poteva essere intuitivamente considerata come positiva anche prima dello sviluppo della teoria, in quanto migliorativa dell'efficienza nell'uso di risorse all'interno del gruppo, spetta a questa teoria l'aver messo in evidenza che, accanto agli effetti sicuramente positivi derivanti dalla liberalizzazione degli scambi tra Paesi membri, ne potevano contemporaneamente insorgere anche di negativi, dovuti alla possibile discriminazione commerciale nei confronti dei Paesi terzi. In questo senso la rimozione discriminatoria di ostacoli al commercio (discriminatoria perché avente luogo solo tra alcuni Paesi) poteva essere vista come una reciproca concessione di preferenze commerciali a scapito dei Paesi terzi. La combinazione di effetti creativi ed effetti distorsivi del commercio è stata così posta al centro dell'attenzione: dal bilancio tra questi due insiemi di effetti si è fatta dipendere la desiderabilità, sul piano globale, della formazione di unioni doganali.

Questa è la conclusione di Viner (1950), che oltre ad avere un fondamento teorico, almeno nell'ambito del modello analitico utilizzato, è altresì servita a dare fondamento economico alla politica sottostante le unioni doganali - ossia alle scelte delle parti in causa.

Tali unioni servirebbero a favorire la coesione tra i membri e ad aumentarne il benessere economico, a scapito, o almeno a esclusione, dei non membri. Esiste infatti, come messo in evidenza da Kemp e Wan (1976), la possibilità per i Paesi membri di annullarne l'impatto negativo - in termini di benessere - sul resto del mondo, ma questa soluzione deve essere ricercata, non si produce automaticamente.

doganali si è manifestato durante la fase di sviluppo della cosiddetta nuova teoria del commercio internazionale, che a tali vincoli ha cercato di ovviare. Con ritorni di scala crescenti e concorrenza imperfetta (assunti *standard* della 'nuova teoria') le motivazioni al commercio, all'investimento estero e all'integrazione economica aumentano infatti di numero, e vanno anche ben al di là dello sfruttamento dei vantaggi comparati derivanti dalle differenze nelle dotazioni fattoriali, nei gusti o nelle tecniche di produzione di cui si è occupata in prevalenza la teoria tradizionale. Parimenti crescono le giustificazioni all'intervento dell'autorità pubblica in campo commerciale, per far unilateralmente spazio alle imprese nazionali o per favorirne la cooperazione (o collusione) sia nell'ambito nazionale che in quello regionale.

Fin dall'inizio gli studiosi dell'integrazione economica hanno messo in evidenza che i vantaggi potenziali di varie sue forme potevano andare ben al di là di quelli di breve periodo e una *tantum* derivanti dalla creazione e diversione di flussi di commercio.

Tinbergen (1954), per esempio, distingue tra effetti di breve termine ed effetti di lungo termine del processo di integrazione economica, tra i quali ultimi annovera gli aumenti di efficienza produttiva derivanti dall'operare delle imprese in mercati più ampi e/o più competitivi. Balassa (1961) distingue, nella stessa direzione, tra benefici statici (allocativi) dell'integrazione economica e benefici dinamici (di crescita), derivanti da aumenti nella produttività dei fattori. Questi effetti dinamici sono attribuiti a economie di scala generate dall'aumento nella dimensione del mercato per le imprese operanti all'interno dell'Unione e per l'intera industria, a economie esterne alle imprese (o alla stessa industria) aventi anch'esse un effetto di riduzione dei costi di produzione, all'intensificarsi della concorrenza nonché al miglioramento delle tecniche di produzione generato in tali condizioni (il cosiddetto "progresso tecnico autonomo").⁸⁰

Comunque sia, diversi studi empirici sono riusciti a dimostrare che gli effetti statici dell'integrazione sono in generale molto piccoli: 1-2 per cento del PIL in termini di maggior

⁸⁰ Nonostante queste utili distinzioni, l'analisi teorica dei benefici dinamici delle unioni doganali, e più in generale dell'integrazione economica, è stata lenta, per la difficoltà di internalizzare nel modello neoclassico di riferimento gli effetti delle economie di scala, del progresso tecnologico e della concorrenza imperfetta. La presenza (o il semplice assunto) di economie di scala, infatti, genera la necessità di affrontare il problema della concorrenza imperfetta, poiché anche in un mercato allargato il numero delle imprese che in esso possono operare su scala ottimale sarà presumibilmente piccolo. Anche il passaggio dalla teoria delle unioni doganali a quella dei mercati comuni si è dimostrato difficile. Caratteristica di un mercato comune è infatti la libera circolazione di capitale e lavoro tra Paesi membri. L'integrazione dei mercati dei fattori di produzione può essere pensata come generatrice di ulteriori effetti allocativi di segno positivo, in conseguenza di movimenti di capitale e di fattore lavoro da Paesi o attività dove la loro produttività è minore a Paesi o attività dove essa è maggiore. Ma gli effetti più importanti dell'integrazione fattoriale sono di natura dinamica: essi hanno a che fare con le economie di scala, la tipologia di concorrenza che queste determinano e il progresso tecnologico che ne deriva. Economie di scala sono rese possibili dall'estensione dei mercati su base regionale. Imprese prima operanti al di sotto dei minimi di efficienza possono in mercati più ampi produrre lungo le loro curve di apprendimento. Economie di scala per l'intera industria possono poi essere generate in conseguenza di effetti di *spill-over* (quali i trasferimenti di *know-how* da industrie a monte a industrie a valle), di economie nei trasporti e comunicazioni e nella ricerca e sviluppo. In spazi economici più ampi come quelli generati da mercati comuni, dove siano presenti economie di scala ed effetti di *spill-over*, un certo ammontare di protezione temporanea può essere utilizzato per promuovere l'*export*. Se la protezione permette alle imprese di muoversi lungo le loro curve di costo e di realizzare nel tempo costi unitari minori, essa può essere coniugata con la promozione futura dell'*export*. Qui abbiamo quella che viene paradossalmente chiamata 'protezione commerciale a scopo di promozione del commercio'. In talune industrie di Paesi aventi ampi mercati interni tali effetti si sono rivelati di significativa importanza (Baldwin e Krugman, 1986).

benessere. Gli effetti dinamici invece sono stati stimati pari a 5-6 volte maggiori rispetto a quelli statici.:

In effetti, il processo d'integrazione ha favorito:

- a) una maggiore specializzazione settoriale che porta ad una migliore allocazione dei fattori produttivi in linea con i vantaggi comparati di ciascun Paese o regione;
- b) una maggiore concorrenzialità dei mercati che porta guadagni di efficienza e riduzioni di costi e prezzi;
- c) la realizzazione di economie di scala statiche e dinamiche che derivano dalla maggiore scala della produzione che porta ad una riduzione dei costi unitari e dei prezzi;
- d) un aumento del potere contrattuale verso il resto del mondo e migliori ragioni di scambio;
- e) più veloce progresso tecnico derivante da flussi internazionali di conoscenza.

Tali effetti, in linea con le moderne teorie della crescita endogena, hanno determinato non solo un aumento del reddito reale, ma anche a un aumento permanente del tasso di crescita grazie ai relativi effetti sulla conoscenza e sul capitale umano.

Alcuni di questi vantaggi, tuttavia, dipendono dall'esistenza di mercati competitivi e flessibili. La permanenza di posizioni di monopolio, il prezzo, le rigidità dei costi e la imperfetta mobilità dei fattori di produzione, rappresentano, infatti, un ostacolo alla loro effettiva realizzazione. Di qui, la necessità, da un lato, di una forte politica di concorrenza a livello comunitario, volta a ridurre il potere di monopolio e ad eliminare gli aiuti di Stato alle imprese, e dall'altro, la necessità di una pressione sugli Stati membri affinché rendessero i mercati più flessibili e i fattori lavoro e capitale più mobili.

Gli economisti che si occupano in particolare di sviluppo economico, non sono unanimi sul fatto che i vantaggi della liberalizzazione si verificano sempre e ovunque.

Piuttosto, si ritiene che il quadro istituzionale più favorevole alla crescita dipenda dalla fase di sviluppo che ciascun Paese attraversa e dalle sue caratteristiche strutturali.

In altri termini, una maggiore integrazione economica e liberalizzazione dei mercati è una parte fondamentale del *communitare acquis*⁸¹ e, di conseguenza, le misure per estenderla ulteriormente possono essere considerate come parte integrante di tutte le varie strategie per lo sviluppo. Allo stesso tempo, è ampiamente riconosciuto che l'integrazione economica e la liberalizzazione possono avere effetti alquanto differenti nelle diverse regioni.

Allo stesso modo, le politiche di stabilizzazione per mantenere bassa l'inflazione ed evitare *deficit* di bilancio e l'accumulazione di debito pubblico possono essere date per scontate.

4.7.2. Capitale fisico

Il concetto di accumulo del capitale come motore della crescita è, come si è visto, comune a diverse teorie, facenti capo agli economisti dello sviluppo (Lewis Rostow 1951 e 1960), così come ai teorici keynesiani e neo-keynesiani.

Il contributo fondamentale è quello ricardiano, secondo cui lo sviluppo viene generato quando il *surplus* prodotto dalla economia è reintrodotta nel processo produttivo, e che riconosce l'investimento come il fattore cruciale nella crescita economica. Harrod (1939), seguendo tale impostazione, evidenzia la doppia natura dell'investimento quale principale componente della domanda e fondamentale motore dello sviluppo, individuando

⁸¹ L'"*acquis* comunitario" corrisponde alla piattaforma comune di diritti ed obblighi che vincolano l'insieme degli Stati membri nel contesto dell'Unione europea. Esso è in costante evoluzione ed è costituito:

- a) dai principi, dagli obiettivi politici e dal dispositivo dei trattati;
- b) dalla legislazione adottata in applicazione dei trattati e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia;
- c) dalle dichiarazioni e dalle risoluzioni adottate nell'ambito dell'Unione;
- d) dagli atti che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune;
- e) dagli atti che rientrano nel contesto della giustizia e degli affari interni;
- f) dagli accordi internazionali conclusi dalla Comunità e da quelli conclusi dagli Stati membri tra essi nei settori di competenza dell'Unione.

Oltre che dal diritto comunitario propriamente detto, l'"*acquis*" comunitario è costituito dunque da tutti gli atti adottati a titolo del 2° e del 3° pilastro dell'Unione, nonché dagli obiettivi comuni fissati dai trattati. L'Unione si è posta come obiettivo di salvaguardare integralmente l'"*acquis*" comunitario e di svilupparlo ulteriormente. I Paesi candidati devono accettare l'"*acquis*" per poter aderire all'Unione europea. Le deroghe all'"*acquis*" comunitario sono eccezionali e di portata limitata. Per integrarsi nell'Unione, i Paesi candidati devono recepire l'"*acquis*" nei rispettivi ordinamenti nazionali, e quindi applicarlo con decorrenza dalla data in cui la loro adesione è diventata effettiva

un percorso equilibrato di crescita dell'economia in cui la domanda effettiva aumenta in maniera direttamente proporzionale alla capacità produttiva.

Secondo i neoclassici (Solow 1956), l'investimento è funzione principalmente del tasso di risparmio, mentre il progresso tecnologico viene considerato esogeno. L'accumulo di capitale spiega così la crescita economica durante la fase di transizione verso uno stato stazionario dell'economia.

I modelli di crescita endogena (Barro, 1990) estendono la teoria neoclassica, spiegando come i processi di formazione di capitale pubblico (nei sistemi di trasporto, approvvigionamento idrico e così via), siano complementari agli investimenti privati e sostengano la crescita economica nel lungo periodo.

Tale punto di vista, combinato con la teoria keynesiana della domanda effettiva e degli effetti della spesa pubblica, ha sicuramente plasmato il modo in cui è considerato l'investimento pubblico e costituisce, inoltre, la base della teoria secondo cui un adeguato livello di infrastrutture è una condizione necessaria per lo sviluppo economico.

Le politiche messe in pratica, seguendo tale filone teorico sono quelle volte ad aumentare gli investimenti privati e il rafforzamento della dotazione di infrastrutture, secondo tre aree principali di intervento:

1. misure strutturali volte ad aumentare i rapporti di risparmio e di investimento, come le riforme dei sistemi della protezione sociale e fiscale;
2. misure volte a promuovere l'imprenditorialità, favorendo gli investimenti privati con sovvenzioni dirette e sovvenzioni che facilitano l'accesso ai finanziamenti, nonché misure volte ad attirare gli investimenti stranieri;
3. misure per migliorare la dotazione infrastrutturale, compresa la costruzione dei sistemi di trasporto (aeroporti, porti e trasporti urbani, nonché stradale e ferroviario), le reti di telecomunicazione, servizi di pubblica utilità (energia e acqua) e infrastrutture ambientali (trattamento rifiuti).

4.7.3. Capitale umano

I contributi alla teoria neoclassica della crescita (Ramsey 1928, Solow 1956, e Swan 1956) sono ancora di fondamentale importanza in quanto sottolineano come la

disponibilità dei fattori di produzione possa rappresentare un ostacolo alla crescita e come invece la piena utilizzazione delle risorse umane possa permettere la crescita e lo sviluppo economico.

Quanto esposto diviene rilevante, oggi, in Europa, dove la crescita naturale della popolazione è sì trascurabile, ma dove resta ampio spazio per un aumento dei tassi di partecipazione e occupazione, in particolare nelle regioni in ritardo di sviluppo.

La recente letteratura teorica, in particolare la teoria della crescita endogena, si è concentrata, d'altra parte, sulla dimensione qualitativa della forza lavoro, sottolineando la correlazione positiva tra capitale umano (di solito misurato come il numero di anni di istruzione) e il tasso di crescita della produttività.

Questi due filoni di pensiero possono essere considerati come complementari e non alternativi in termini di *policy*, nel senso che la crescita della produzione e dell'occupazione possono essere esercitate avvalendosi del pieno utilizzo delle risorse umane e del relativo aggiornamento professionale. I due obiettivi occupano un ruolo centrale nella rinnovata strategia di Lisbona e nella nuova politica di coesione.

L'obiettivo del pieno utilizzo delle risorse può essere perseguito attraverso una serie di misure volte ad innalzare il tasso di partecipazione, nonché attraverso l'istituzione di strutture in grado di gestire le politiche attive del mercato del lavoro, per soddisfare la domanda e l'offerta di lavoro, per ridurre al minimo la disoccupazione e il rischio di l'esclusione sociale e per assicurare la flessibilità del mercato del lavoro. Le pari opportunità, le politiche di inclusione sociale, così come la riforma del sistema di protezione sociale, possono contribuire a una migliore utilizzazione della forza lavoro potenziale,

Il ruolo del capitale umano occupa un ruolo centrale nelle moderne teorie della crescita; nonostante l'importanza economica sia sempre stata riconosciuta, si è rilevata, in passato, la tendenza a considerare il capitale umano come dipendente dall'accumulo del capitale fisico.

L'approccio del capitale umano è oggi radicalmente mutato. Nella letteratura più recente, questo tende ad essere considerato come un prerequisito per lo sviluppo e il raggiungimento di un più elevato tasso di crescita economica, che a sua volta tenderà ad

accrescere l'accumulazione di capitale umano. Il legame tra capitale umano e reddito, quindi, va in entrambe le direzioni.

Al fine di un aumento della produttività, l'investimento in capitale umano, infatti, è sostenuto sia direttamente che indirettamente: direttamente in quanto assumere manodopera qualificata è più produttivo che impiegare forza lavoro non specializzata e, indirettamente, perché aumenta il ritmo e la velocità di assorbimento di tecnologia e innovazione.

L'implicazione principale è che le decisioni di *policy* dovrebbero concentrarsi sul rafforzamento dei sistemi di istruzione e formazione, non solo migliorando il livello di ciò che viene insegnato, ma, soprattutto aumentando la relativa accessibilità a tutti i livelli. L'obiettivo dovrebbe essere quello di aumentare il livello di competenze professionali e migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e la loro capacità di produrre e assorbire l'innovazione. Assume pertanto notevole importanza, in un contesto economico in cui vi è rapida innovazione, la formazione continua grazie alla quale gli individui, nel corso della loro vita lavorativa, riescono ad adattarsi ai cambiamenti radicali nelle tecnologie e nei metodi di lavoro.

Una seconda implicazione è la stringente necessità di rafforzare i sistemi di R&S al fine di accrescere il tasso di innovazione, attraverso, ad esempio, l'ampliamento degli studi *post-laurea*, attirando più giovani verso la scienza e la tecnologia, aumentando la mobilità dei ricercatori.

Una terza implicazione è che, parallelamente, si investa non solo nelle infrastrutture di istruzione e formazione, ma anche nelle infrastrutture sanitarie in quanto la qualità del capitale umano non dipende solo dal livello di istruzione e formazione, ma anche dallo stato generale di salute della popolazione.

4.7.4. Innovazione

I modelli teorici suggeriscono che la crescita di lungo periodo può essere solo in parte spiegata con l'accumulo di capitale fisico e umano. Un quarto filone, infatti, vede nel progresso tecnologico la vera forza trainante che sta dietro l'aumento del tenore di vita (Schumpeter 1934, Solow 1970).

Secondo tali teorie il progresso tecnico ha origine o da innovazione o di imitazione. Ciò ha implicazioni significative per i metodi utilizzati per promuovere l'innovazione e la crescita. Per le economie che operano lontano dalla frontiera tecnologica, le politiche sono per lo più rivolte a favorire gli investimenti in attività che facilitino l'imitazione delle tecnologie più avanzate.

Determinare pertanto il peso da attribuire all'imitazione o all'innovazione è rilevante in quanto i due approcci potrebbero richiedere politiche e istituzioni differenti.

Il ritardo nell'attuazione del cambiamento istituzionale è stato identificato come uno dei motivi principali per il basso tasso di crescita dell'economia europea, negli ultimi anni, rispetto ai tre decenni successivi alla seconda guerra mondiale. Anche se l'Europa si è spostata sempre più vicino alla frontiera tecnologica, non ha ancora realizzato i necessari cambiamenti istituzionali per favorire l'innovazione in misura sufficiente.

Mettere l'accento sull'innovazione, tuttavia, dà luogo a problemi, poiché il concetto non è chiaro e inequivocabile definito in letteratura. Ciò vale, in particolare, per il modo in cui le innovazioni vengono generate.

Un primo filone teorico considera il progresso tecnologico come un processo di scoperta in cui un certo numero di innovazioni è disponibile oltre il confine delle conoscenze attuali. È solo una questione di tempo prima di essere scoperto, anche se, quando ciò accade dipende dalla quantità di risorse impiegate a questo scopo. L'innovazione è, quindi, considerata come un processo stocastico che può essere descritto in termini di rischio.

Su questa definizione, il progresso tecnologico è prodotto a condizione che vi siano incentivi per farlo. Di conseguenza, l'ammontare delle risorse applicato al processo di innovazione dipende in modo critico dalla redditività.

Un approccio un po' diverso è quello adottato dai moderni economisti evolutivi che considerano il processo di innovazione come una serie di prove ed errori, il cui esito non può essere previsto, anche probabilisticamente, in anticipo. In tale prospettiva, la crescita della produttività e dello sviluppo economico sono favorite da reti, da persone e organizzazioni che lavorano insieme, e con la creazione di un ambiente favorevole per

l'attività innovativa. Il progresso tecnologico è, quindi, visto come il prodotto non di un'attività individuale, ma del sistema economico nel suo complesso.

Una strategia per l'innovazione, seguendo tale secondo approccio dovrebbe, di conseguenza, essere concentrata su tre elementi principali: la riduzione del costo dei progetti di ricerca delle imprese e il conseguente aumento del numero di esperimenti condotti; l'ampliamento delle opzioni a disposizione degli innovatori, e così la gamma delle possibili soluzioni; il supporto alle reti, aumentando così la diffusione di conoscenze ed esperienze.

Una ulteriore implicazione riguarda il processo di *catching-up* attraverso l'imitazione. Dal momento che l'innovazione comporta l'apprendimento dall'esperienza (*learning by doing*), la tecnologia è necessariamente integrata nel contesto in cui essa ha origine, mentre, oltre alla conoscenza formale che può essere facilmente trasferita a diversi contesti, il processo di innovazione coinvolge anche la generazione di conoscenza non codificata che dipende dalle caratteristiche particolari del percorso effettivo seguito. Vi è quindi una necessità di una tecnologia che possa essere adattata al sistema di produzione specifico in vigore.

Questi due approcci implicano la necessità di una strategia multiforme e l'uso di una vasta gamma di politiche e strumenti:

1. le misure in questione riguardano, in primo luogo, la composizione settoriale della produzione. Dal momento che il potenziale di crescita della produttività dipende fortemente dalla intensità tecnologica della produzione, che differisce notevolmente fra i settori, ciò giustifica le politiche che tentano di incanalare gli investimenti verso attività ad alto valore aggiunto;
2. in secondo luogo, ci si riferisce alla creazione di un ambiente favorevole all'innovazione, che potrebbe assicurare anche un adeguato sistema di diritti di proprietà intellettuale, un regime fiscale favorevole, infrastrutture adeguate, e la disponibilità di capitale di rischio;
3. una terza serie di misure riguarda il sistema di R&S, che potrebbe includere un aumento della spesa pubblica relativa, azioni intese a

-
- rafforzare l'interazione tra imprese, centri di ricerca e Università e il sostegno allo sviluppo di partenariati pubblico-privati, distretti tecnologici e un efficace sistema di trasferimento di tecnologia;
4. una quarta serie di interventi dovrebbe favorire la creazione di nuove imprese e attrarre investimenti esteri attraverso varie forme di sussidi e incentivi fiscali, l'assistenza tecnologica e finanziaria e la semplificazione amministrativa.

4.7.5. Agglomerazione

La quinta strategia da prendere in considerazione si concentra sui benefici economici dell'agglomerazione, ossia della concentrazione di imprese in un unico luogo in cui queste possono usufruire di esternalità, un mercato di lavoratori con competenze specifiche, *spillover* di conoscenza, produzione locale di fattori di produzione specializzati e, sul lato della domanda, di un grande, e forse in crescita, mercato locale.

Tali esternalità spiegano perché specifici settori industriali tendono a concentrarsi in luoghi particolari: quando i costi di trasporto e le economie di scala attraversano una soglia critica, la concentrazione di imprese tenderà a continuare ad attrarre risorse a scapito di altre zone. Tale linea di pensiero non spiega perché gli agglomerati si verificano in alcuni luoghi piuttosto che altri, ma suggerisce che una volta che l'agglomerato è emerso, esso tenderà a nutrirsi di se stesso aumentando ulteriormente le economie di scala. Di conseguenza, l'attività economica tenderà a concentrarsi in qualsiasi regione ha avuto un inizio tale concentrazione.

Storicamente, diversi modelli di crescita cumulativa sono state sviluppati per spiegare la dinamica, ed i vantaggi dell'agglomerazione. L'essenza di questi modelli è il nesso stabilito tra il tasso di crescita della produzione e quello della produttività, un più alto tasso di crescita della produzione che conduce a maggiori investimenti e maggiore crescita della produttività come un risultato che, a sua volta, aumenta il tasso di crescita della produzione (Myrdal, 1957; Kaldor, 1960, 1970, 1981; Beckerman, 1963).

I modelli economici più recenti sulla stessa linea hanno aggiunto, in primo luogo, il concetto di *learning by doing* e, dall'altro, e soprattutto, la dimensione spaziale, nel

processo. Nel primo caso, l'entità del *learning-by-doing* aumenta la produzione si espande e serve per impedire il decrescere della produttività marginale del capitale (Romer, 1986).

Nel secondo caso, il riconoscimento della importanza di tener conto della dimensione spaziale ha un posto di rilievo nel dibattito sulla politica di coesione. Quest'ultima, infatti, pone l'accento sulla promozione della crescita incoraggiando l'agglomerazione delle attività economiche al fine di sfruttare appieno gli effetti dei rendimenti di scala crescenti (Krugman, 1991).

Politiche appropriate comprendono gli investimenti in infrastrutture di comunicazione per ridurre i costi di trasporto e misure per aumentare gli investimenti privati e attrarre capitale e lavoro. Dal momento che, in questi modelli, la mobilità dei fattori è fondamentale e, poiché i modelli di solito astraggono dal contesto istituzionale, tendono ad essere più adatti, al fine di analizzare lo sviluppo regionale, nelle regioni con ritardo di sviluppo.

Anche se non fanno parte della letteratura afferente alla teoria della crescita in quanto tale, vale la pena citare lo sviluppo del concetto di *cluster* come concentrazione geografica di imprese interconnesse, che godono di una serie di vantaggi rispetto alle aziende che operano in modo isolato.

Le implicazioni politiche di questo filone di pensiero non sono semplici. Una possibile implicazione è che le politiche più appropriate per massimizzare la crescita sono quelle volte ad accrescere gli investimenti negli agglomerati già esistenti. Ciò implica che vi sia un *trade off* tra crescita potenziale e coesione. Le politiche di coesione, che giungono ad una distribuzione delle attività economiche territorialmente più equilibrata e che rallentano il naturale sviluppo degli agglomerati, possono anche ridurre il tasso complessivo di crescita a livello nazionale. In tale prospettiva, se l'obiettivo principale è il raggiungimento di un tasso di crescita economica più elevato, potrebbe essere più opportuno che le politiche di coesione mirino alla convergenza nazionale piuttosto che la convergenza regionale.

A conclusioni un po' diverse, si perviene, tuttavia, considerando un altro filone della stessa teoria. Poiché la concentrazione non è necessariamente un fenomeno naturale, una politica sufficientemente energica potrebbe riuscire a creare le condizioni minime per

avviare un processo di agglomerazione nelle regioni in ritardo di sviluppo. La maggior parte delle regioni interessate, infatti, possiedono significative risorse sottoutilizzate, che possono essere messe a frutto con politiche appropriate (Seravalli, 2006). Tale azione potrebbe servire ad aumentare il ritorno sugli investimenti privati e di attrarre flussi di capitale.

Si potrebbe anche evitare un rallentamento della crescita che la continua concentrazione delle attività economiche in un numero limitato di località potrebbe condurre a causa della congestione e dei maggiori costi che questo comporta.

Il modello più diffuso di crescita e una maggiore valorizzazione delle risorse derivanti da questo potrebbero anche avere un effetto positivo sulla crescita complessiva dell'economia nazionale e nelle regioni in questione in quanto uniforma la pressione della domanda e quindi smorza le conseguenze inflazionistiche di un'eccessiva concentrazione di attività economiche. Infatti, i vantaggi di una crescita più equilibrata potrebbero superare quelli della agglomerazione geografica.

In altre parole, una dotazione di risorse che è interamente lasciata alle forze di agglomerazione non sarà necessariamente un risultato ottimale (Ottaviano e Thisse, 2004).

Pertanto, non vi è necessariamente un *trade off* tra crescita e coesione e, in questa prospettiva, vi sono motivi per perseguire un modello più equilibrato di sviluppo delle attività economiche nelle diverse regioni. Ciò che rimane incerto, tuttavia, è come determinare l'equilibrio più efficace tra agglomerazione e la più dispersa distribuzione delle attività economiche.

Una vasta gamma di politiche e di strumenti sono potenzialmente disponibili per aumentare, a livello territoriale, il volume di attività economiche. Queste includono gli investimenti in infrastrutture, il sostegno agli investimenti privati, le misure per attirare investimenti dall'estero e per rafforzare le istituzioni locali.

Affinché tali politiche risultino efficaci, nelle regioni in ritardo di sviluppo, tuttavia, un sufficiente livello di concentrazione geografica risulta necessario al fine di creare coesione territoriale.

4.7.6. Ambiente

La sesta strategia pone l'accento sulla qualità dell'ambiente, interpretato in una accezione alquanto ampia, che include la qualità delle relazioni sociali (in termini di fiducia, di solidarietà e di inclusione sociale), le caratteristiche del sistema produttivo, soprattutto per quanto riguarda l'importanza relativa delle PMI e le loro caratteristiche, la capacità degli enti locali di produrre beni pubblici, il livello di democrazia nel processo decisionale e ulteriori aspetti dell'ambiente che servono ad attirare (o scoraggiare) gli investimenti delle imprese.

La qualità dell'ambiente influenza infatti la propensione a lavorare, investire e innovare, non solo perché aumenta la redditività degli investimenti privati, ma perché, più in generale, «*solleva la capacità delle persone*» (Sen, 1999).

Il "*menu*" delle politiche europee derivante dalle teorie su esposte è alquanto ampio in quanto queste riguardano contemporaneamente il sistema di produzione, il sistema istituzionale e quello sociale. L'obiettivo principale delle politiche di coesione è infatti quello di superare l'assenza di coesione all'interno e tra questi sistemi. Anche se le politiche in questione possono avere una dimensione nazionale, la loro applicazione più efficace è probabile che sia realizzata a livello regionale o locale.

Una prima batteria di politiche è quella destinata, all'interno della sfera di produzione, a rafforzare o completare l'integrazione delle catene del valore regionale o globale, la promozione di azioni collettive tra le imprese anche in settori differenti, il miglioramento dell'erogazione dei servizi alle imprese e le misure di attuazione per la certificazione della qualità dei prodotti.

Una seconda serie di decisioni è in relazione all'efficacia e all'efficienza delle istituzioni, e comprendono il rafforzamento delle relazioni orizzontali e verticali; tra queste, la creazione di partenariati pubblico-privato e l'introduzione di sistemi di responsabilità, monitoraggio e valutazione.

Il legame tra capitale sociale e le politiche è meno immediato. Il capitale sociale, da un lato, può essere considerato come un mezzo per produrre risultati migliori e una migliore politica di conseguimento degli obiettivi, il che suggerisce che le politiche dovrebbero essere formulate in modo tale da utilizzare la dotazione attuale di capitale sociale in modo

efficiente. D'altra parte, il capitale sociale può essere considerato come un obiettivo della politica, un obiettivo che è spesso perseguito attraverso un maggiore coinvolgimento partecipativo nel processo decisionale, in modo da concorrere a favorire una maggiore fiducia, reciprocità, costruzione di capacità e *learning by doing*.

Un ulteriore ruolo della politica in tal senso è quello di elevare la qualità della vita dei cittadini europei e migliorare l'attrattività delle regioni, attraverso il miglioramento delle aree urbane e rurali e salvaguardando e valorizzando al meglio l'ambiente naturale e il patrimonio culturale. Tali politiche sono di fondamentale importanza per quanto concerne le città, in quanto esse sono, allo stesso tempo, importanti poli di produzione, nodi critici nel sistema della ricerca e dell'innovazione e luoghi dove gran parte della popolazione vive e lavora.

4.8. Analisi dell'impatto dei Fondi Strutturali: l'esame della letteratura

Si è già messo in evidenza come grazie agli interventi messi in atto con la politica di coesione economica e sociale, e quindi anche grazie all'utilizzo dei Fondi Strutturali, negli ultimi anni le disparità di reddito pro capite tra i Paesi dell'Unione Europea si sono ridotte, tuttavia a tali dinamiche si contrappone il perdurare di significativi divari regionali (Commissione Europea, 2007).

Relativamente agli studi che analizzano l'impatto dei Fondi Strutturali ai fini della convergenza, è possibile circoscrivere tre macro-categorie.

Le applicazioni di tipo *case-study* che sono relative alle analisi dell'impatto dei Fondi Strutturali in singole regioni o in gruppi di esse, spesso appartenenti alla stessa nazione, al fine di ottenere indicazioni sull'impatto progettuale; tuttavia, non è possibile trarre delle conclusioni di ordine generale, né poter definire con certezza cosa sarebbe accaduto in ipotesi controfattuale (assenza della politica).

Le simulazioni di modelli si basano, invece, sulla costruzione di modelli macroeconomici, più spesso a livello nazionale che regionale, in grado di simulare, con una certa attendibilità, il funzionamento di un sistema economico e di effettuare previsioni per il futuro. È possibile ottenere stime precise, anche di lungo periodo, degli effetti sul

PIL, nonché considerare l'ipotesi controfattuale. I limiti di tale approccio sono relativi alla soggettività delle assunzioni iniziali della teoria economica di riferimento e alla difficoltà di adeguarli a sistemi regionali eterogenei tra loro. La simulazione di modelli, in particolare del QUEST (Roeger, 1996) e dell'HERMIN (Bradley, 2006), è la tipologia più utilizzata dalla Commissione Europea per valutare l'impatto delle politiche di coesione.

Le analisi econometriche, infine, riguardano le valutazioni effettuate tramite analisi di regressione, di tipo indiretto o diretto. Le prime valutano l'effetto sul PIL regionale proveniente dall'aumento dei fattori di produzione derivanti dalle politiche messe in atto, (De la Fuente e Vives, 1995); le seconde valutano direttamente l'effetto dei Fondi sulle regioni sussidiate (Dall'Erba e Le Gallo, 2004; Ederveen et al., 2002; Cappellen et al., 2003; Rodriguez-Pose e Fratesi, 2004).

Tale tipologia di modelli si differenzia dalle precedenti in quanto considera, nell'analisi di regressione, tutte le regioni dell'Unione, individuando poi uno specifico parametro in grado di "spiegare" la crescita delle regioni sussidiate in funzione dei contributi ricevuti. Si tratta della metodologia di valutazione più interessante, sia perché richiama direttamente le metodologie teoriche sulla convergenza, sia perché, a differenza delle due precedenti, permette di valutare l'impatto delle politiche di coesione nel complesso dell'Unione, non solo nei Paesi coinvolti, e di valutarne gli effetti sulla convergenza.

Alcuni tra i principali studi econometrici, possono essere ricondotti a Cappellen 2001, Rodriguez-Pose e Fratesi 2004, e Ederveen 2002.

Cappellen elabora un modello di analisi di impatto sulla crescita e la convergenza regionale all'interno dei Paesi membri in cui si assume come riferimento la *technology-gap theory*. La crescita regionale è spiegata da tre fattori: (i) le attività innovative nella regione, (ii) il potenziale per sfruttare tecnologie sviluppate in altre regioni e (iii) altri fattori che determinano l'abilità nello sfruttare tale potenziale (Cappellen et al., 2001).

Rodriguez-Pose e Fratesi (2004) presentano invece un'analisi di regressione di tipo *cross-section* ove la crescita regionale è spiegata dal reddito pro-capite iniziale e dall'importo dei contributi ricevuti, con e senza la considerazione di ritardi temporali.⁸²

⁸² Dopo aver constatato la scarsa influenza dei Fondi sulla crescita regionale, gli autori tentano di spiegarla con una seconda analisi di regressione, dove la crescita è funzione dei Fondi Strutturali suddivisi

Secondo l'impostazione di Ederveen (Ederveen, Gorter, de Mooij e Nahuis, 2003): le Politiche di Coesione sono da ritenersi perfino dannose nell'ipotesi di convergenza assoluta. Secondo gli autori, infatti, i Fondi Strutturali hanno una ragione d'essere solo nel caso in cui si ritengano rilevanti le specificità regionali. Tuttavia, dal momento che i contributi comunitari sono inversamente proporzionali al livello di sviluppo della regione, il coefficiente di convergenza assorbe anche la misura del grado di povertà regionale, facendo ritenere minimi gli effetti dei Fondi Strutturali sulla crescita.

Il processo di convergenza tra le regioni europee è stato analizzato attraverso regressioni *cross-section* anche nel lungo periodo; naturalmente, i numerosi studi empirici differiscono tra loro sia per la copertura temporale sia per le specificazioni dei modelli.

Lo studio di Barro e Sala-i-Martin (1995) indica, per il prodotto pro capite nelle regioni NUTS I, un tasso di convergenza per il periodo 1950-90 dello 1.9%, con variazioni differenti nei decenni che compongono il periodo. Armstrong (1995), la cui analisi copre il periodo 1950-93, mostra come il tasso di convergenza, a livello di regioni NUTS II, assuma valori significativamente diversi a seconda dei sottoperiodi considerati. Infatti, mentre nel decennio 1960-70 assume un valore elevato (2.7%), il tasso di convergenza diminuisce nei periodi successivi.

Lo studio di Tondl (1999) mostra invece come la convergenza sia stata significativa negli anni cinquanta e sessanta rallentando negli anni successivi ed evidenzia, in particolare, come l'analisi empirica da lui condotta non offra un sostegno all'ipotesi neoclassica di convergenza assoluta indicando, invece, il verificarsi di convergenza condizionata.

Martin (2001), prendendo in considerazione la produttività del lavoro ne verifica l'andamento attraverso due test di convergenza. L'analisi di regressione è condotta per il periodo 1975-98 e, separatamente, per i due sottoperiodi 1975-86 e 1986-98.

nei quattro assi di intervento (A agricoltura, B supporto a turismo e commercio, H formazione e capitale umano, I infrastrutture), del tasso di occupazione (complessivo, giovanile, femminile e agricolo) e del logaritmo del PIL pro-capite al tempo 0. Un risultato interessante è che solo l'asse H dei Fondi ha un impatto positivo e significativo. L'immediata implicazione di policy suggerita dagli autori è di rivedere la ripartizione delle politiche, allo stato attuale per il 50% concentrate nel settore infrastrutturale e solo al 13% in formazione del capitale umano. I punti deboli del modello si rilevano nel ridotto orizzonte temporale e nella scelta delle variabili esclusivamente afferenti il mercato del lavoro

Puga (2001) giunge a conclusioni analoghe, spiegando, attraverso le teorie della localizzazione, i *trend* regionali all'interno della Unione Europea; indica come le regioni europee abbiano sperimentato un processo di convergenza fino alla seconda metà degli anni settanta, mentre, da allora, tale processo sembra essersi arrestato. Gli indicatori di disparità, quali lo scarto quadratico medio dei valori del Pil pro capite, indicano una netta riduzione delle ineguaglianze tra i Paesi membri ma non un analogo trend per le regioni.

L'autore sostiene che gli effetti redistributivi delle dinamiche di agglomerazione sono influenzati dal grado di mobilità dei lavoratori: se non vi è mobilità, i salari tendono ad aumentare nelle regioni *core*, creando sia un effetto congestione, che spinge in direzione contraria alle dinamiche di agglomerazione, sia un aumento del divario di reddito rispetto alle regioni *periphery*.⁸³.

Leonardi, in uno noto studio (1998) verifica le *performances* delle economie regionali nel periodo 1950-99. Dopo aver passato in rassegna le principali teorie dello sviluppo applicate su scala regionale, l'autore analizza i processi di convergenza sia a livello di Stati che di regioni. L'analisi utilizza *panel* regionali differenti composti da 80 casi regionali per il periodo 1970-95 per le variabili PIL pro capite in ECU e PPA⁸⁴ pro capite e 74 casi regionali per il periodo 1950-70. La conclusione principale del lavoro è che l'integrazione europea ha ridotto, nel periodo considerato, i divari di sviluppo tra le regioni europee.

⁸³ La documentata scarsa propensione alla mobilità dei lavoratori europei rispetto agli statunitensi può spiegare, secondo l'autore, la constatazione che negli Stati Uniti, rispetto all'Europa, vi è una maggior concentrazione geografica di attività produttive ma una minore disparità di reddito.

⁸⁴ Le parità di potere d'acquisto (PPA; in inglese *Purchasing Power Parity*, PPP) sono prezzi relativi che esprimono il rapporto tra i prezzi nelle valute nazionali degli stessi beni o servizi in Paesi diversi. Le PPA vengono utilizzate prevalentemente per effettuare confronti tra gli aggregati della contabilità nazionale di diversi Paesi. I normali tassi di cambio non sono adatti allo scopo, in quanto sono determinati dalla domanda e dall'offerta delle diverse valute, che dipendono in buona misura dai flussi di capitali e da operazioni speculative e, pertanto, non riflettono solo i prezzi di beni e servizi; sono indifferenti all'andamento dei prezzi di molti beni e servizi che, come gli edifici o i servizi delle amministrazioni pubbliche, non sono oggetto di scambi internazionali. Il Prodotto Interno Lordo (PIL) PPA procapite rappresenta quindi il valore di tutti i prodotti finiti e servizi prodotti in uno stato in un dato anno diviso per la popolazione media dello stato per lo stesso anno. Essendo calcolate sul PIL adeguato alle parità dei poteri di acquisto e quindi tenendo conto del diverso costo della vita dei diversi Paesi tale aggregato meglio rappresenta la ricchezza dei diversi Paesi, permettendo quindi di comparare più fedelmente, anche se non esaustivamente, il benessere relativo dei singoli Stati.

Nella Sesta relazione periodica, infine, la Commissione europea (1999), esaminando l'andamento dell'indicatore di disparità dato dallo scarto quadratico medio (ponderato con la popolazione) del PIL pro capite nel periodo 1986-96, mostra come la convergenza tra le regioni europee sia un processo debole e di lungo periodo.⁸⁵

Altre analisi giungono a conclusioni simili a quelle della letteratura citata. Paci (2000) effettua una stima della convergenza relativa al periodo 1977-96. Le stime danno come risultato il verificarsi di convergenza (sia assoluta che condizionata) sia per il prodotto pro capite che per la produttività del lavoro, risultando, tuttavia, più significativa quest'ultima.⁸⁶

Proseguendo: alcuni studi si concentrano sull'analisi della crescita regionale come effetto della politica di coesione, utilizzando sostanzialmente due approcci: il primo si propone di stimare l'impatto dei Fondi Strutturali utilizzando funzioni di produzione aggregata e funzioni di domanda di lavoro (de la Fuente, 2002a; Percoco, 2005), ottenendo evidenze indirette sul processo di convergenza prodotto dalle politiche regionali europee. Il secondo approccio, attraverso la stima di equazioni di convergenza condizionata, si propone di analizzare direttamente il contributo dei Fondi Strutturali al processo di convergenza (Boldrin e Canova, 2001; Garcia Solanes e María-Dolores, 2002; Ederveen et al, 2002; Puigcerver-Penalver, 2007).

Indipendentemente dalla metodologia di riferimento, l'evidenza empirica non permette ancora di trarre delle indicazioni univoche sul ruolo delle politiche di coesione. Il punto di vista critico sull'efficacia dei Fondi è espresso nei lavori di Boldrin e Canova (2001), ISAE (2001), Ederveen et al (2002), Midelfart-Knarvik e Overman (2002), Cappellen et al (2001), Dall'Erba e Gallo (2008) che ne evidenziano l'effetto sostanzialmente redistributivo. Risultati più ottimistici si ottengono dallo studio di de la Fuente (2002).

⁸⁵ Se si escludono, infatti, i nuovi Länder, l'andamento dell'indicatore considerato a livello di regioni mostra un lieve calo, mentre la riduzione è significativa a livello di Paesi.

⁸⁶ In effetti, la velocità del processo per quest'indicatore è elevata (2% annuo) mentre si dimezza per il Pil pro capite. Anche il coefficiente di variazione della distribuzione del prodotto pro capite permane, infatti, attorno allo stesso valore per tutto il periodo considerato mentre quello relativo alla produttività mostra una chiara riduzione.

4.8.1 Limiti dei modelli

Le conclusioni non concordi degli studi relativi alla convergenza, e in particolare a quelli relativi alle analisi di impatto dei Fondi Strutturali, hanno origini differenti, pertanto è opportuno segnalare alcune questioni metodologiche, relative al trattamento dei dati, che influiscono in modo sostanziale sull'interpretazione dei risultati.

In primo luogo, con l'ipotesi di autocorrelazione spaziale si sostiene che il reddito di una regione è correlato con quello delle regioni che la circondano. L'ipotesi di correlazione positiva, per quanto riguarda l'Europa, è stata verificata da diversi autori, per i quali oltre alle conclusioni di natura economica che ne derivano, la considerazione dell'autocorrelazione spaziale diventa fondamentale anche per la specificazione di un buon modello econometrico, dal momento che contraddice l'ipotesi di distribuzione indipendente del termine di errore. Inoltre, ciò permette di catturare l'effetto di variabili di tipo spaziale (*spill-over*, esternalità, ecc.) non osservate (Dall'Erba e Le Gallo, 2004). Oltre a fenomeni di natura economica, che generano la componente sostanziale dell'autocorrelazione spaziale, la misura raccoglie anche l'effetto di un termine di disturbo (*noisance*) dovuto a errori di misurazione imputabili a fattori diversi, tra cui i confini utilizzati per definire la regione (Magrini, 2004).

In effetti, l'utilizzo dei dati Eurostat a livello NUTS II non consente di tener conto delle variazioni dei confini amministrativi regionali che si sono verificate nel corso degli anni,⁸⁷ né di considerare gli effetti sulla composizione regionali legati ai vari allargamenti dell'UE.⁸⁸ Il problema della mancanza di una definizione sistematica e continua della delimitazione territoriale non ha consentito di disporre di un corpo statistico completo a livello regionale.⁸⁹

⁸⁷ In Italia la definizione dei confini delle regioni ordinarie si è conclusa negli anni '60, mentre nella Francia continentale la delimitazione definitiva si è avuta solo all'inizio degli anni '80. Inoltre, i confini regionali di Grecia, Irlanda e Portogallo sono stati soggetti a continue ridefinizioni che, nel caso del Portogallo, si sono protratte fino agli anni '90.

⁸⁸ La definizione e la dimensione di regione contenute nel Secondo Rapporto Periodico (CEC, 1984) per i primi dodici Paesi della Comunità Europea è stata modificata per tenere conto dell'allargamento del 1993 (Eurostat, 1995).

⁸⁹ Solo per i primi nove Paesi aderenti alla Comunità Europea l'Eurostat ha raccolto informazioni dal 1970. Per Grecia, Spagna e Portogallo i dati a livello regionale iniziano dagli anni ottanta, mentre per Austria, Svezia e Finlandia dal 1993. Infine, i dati per i cinque Länder orientali della Germania sono disponibili solo a partire dal 1990.

L'evidenza empirica della presenza di autocorrelazione spaziale nelle dinamiche di reddito delle regioni europee evidenzia quindi la necessità di un approccio critico alla definizione delle unità d'analisi regionali. In particolare, alcuni autori sostengono l'inadeguatezza dell'utilizzo della definizione amministrativa delle regioni al livello NUTS 2 (Magrini, 1999 e 2004; Boldrin e Canova, 2001), su cui si basa la maggioranza degli studi di convergenza qui citati.

In secondo luogo, un'ulteriore aspetto critico riguarda la non disponibilità di una base statistica che consenta un'identificazione delle spese su base regionale e per tipologia di intervento. Per esempio, in Italia fino al 1996 non era disponibile un sistema di contabilità sugli importi ricevuti dalle singole regioni.

In terzo luogo, si sono considerati in modo non sempre appropriato i contenuti della politica regionale dell'Unione Europea, poiché in alcuni studi non si è tenuto conto dei forti cambiamenti introdotti dalla Riforma del 1988.⁹⁰ Infatti, in precedenza le risorse finanziarie dedicate alla politica regionale erano limitate, non esistevano criteri di selezione dei Paesi potenzialmente beneficiari dell'aiuto e, all'interno degli stessi, gli investimenti non privilegiavano politiche a favore delle aree a ritardo di sviluppo.

Infine, affinché la politica comunitaria possa avere effetti è necessario che la spesa programmata sia pienamente assorbita e che i programmi siano attuati in maniera efficiente. Tale problema rimanda alla capacità gestionale delle singole regioni che, nelle analisi empiriche, per essere adeguatamente affrontata, richiede l'utilizzo delle somme effettivamente spese e non quelle programmate o impegnate (Coppola e Destefanis, 2007; Destefanis, 2003, Garcia Solanes e Maria-Dolores, 2002; De la Fuente, 2003).

4.9. Sintesi conclusiva

Le politiche di coesione attuate dall'Unione, secondo la letteratura esaminata, trovano giustificazione sia nel filone della convergenza che in quello della divergenza. Basandosi sul primo, le politiche di coesione non sono necessarie per colmare i divari di

⁹⁰ Ad esempio, Boldrin e Canova (2001) si riferiscono all'intero periodo di operatività del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, quando in realtà si può parlare di politica di coesione europea solo dopo la Riforma del 1988.

reddito regionale, dal momento che tale processo si realizza automaticamente. Al più, si può intervenire per accelerarlo, per esempio agevolando la mobilità dei fattori.

Qualora invece si presupponga l'esistenza di qualche forma di economie di agglomerazione e di esternalità spaziali positive, il quadro cambia sostanzialmente: infatti se l'obiettivo è la ricchezza complessiva dell'Unione, le politiche possono essere addirittura controproducenti, in quanto introducono delle distorsioni nel processo di concentrazione delle attività produttive e nelle aree più efficienti; esse assumono finalità redistributive per aumentare l'equità a scapito dell'efficienza, presupponendo una rigidità del fattore lavoro. D'altronde, proprio la mobilità dei lavoratori evidenzia uno dei paradossi delle politiche comunitarie: essa è considerata uno dei fattori chiave per promuovere lo sviluppo dell'Europa, ma allo stesso tempo le politiche di coesione servono a contrastare l'emigrazione dalle regioni più povere (European Commission, 2009; Boldrin e Canova, 2001).

Infine, se si considerano i Fondi Strutturali alla luce delle teorie "forti" della divergenza, essi diventano lo strumento attraverso il quale, nel processo di integrazione vengono risarcite le regioni in ritardo di sviluppo. Le teorie esaminate, infatti, portano a concludere che un processo di integrazione economica tra Paesi alimenti le disparità regionali, favorendo e accelerando il trasferimento di risorse dalle regioni più povere alle più ricche e la concentrazione in quest'ultime delle attività a maggior valore aggiunto. Questa posizione è ribadita anche in alcuni documenti ufficiali della Commissione Europea (European Commission, 1994; 1996; 1999).⁹¹

⁹¹ Nel caso specifico dei Fondi Strutturali, occorre inoltre considerare che all'incirca la metà dei finanziamenti sono destinati a infrastrutture di trasporto. Ciò conduce a due considerazioni: in primo luogo, diversi autori (Ponti, 2004; Rodriguez-Pose e Fratesi, 2004; Boldrin e Canova, 2001) sostengono che tale tipologia di investimento sia tanto inefficace in termini di sviluppo regionale (il settore è tecnologicamente maturo, l'indotto si distribuisce oltre i confini regionali, il ritorno dell'investimento è minimo) quanto estremamente remunerativa in termini di visibilità e consenso politico. La drastica conclusione di Boldrin e Canova è che i Fondi Strutturali servano prevalentemente a "comprare" le regioni, o meglio i loro abitanti, che più avrebbero da recriminare nei confronti del processo di integrazione europea. Per contro, gli investimenti di sviluppo del capitale umano e incentivi nel settore R&D sembrano possedere proprietà simmetriche, vale a dire scarsa visibilità politica e elevati ritorni in termini di produttività regionale (De La Fuente e Vivas, 1995; Rodriguez-Pose e Fratesi, 2004). La seconda considerazione ha natura più economica, e si richiama alle teorie (Venables e Gasiorek, 1999; Dall'Erba e Le Gallo, 2004) che sostengono che le infrastrutture di trasporto non necessariamente alimentano lo sviluppo delle regioni ove sono realizzate, in quanto determinano i processi di riallocazione industriale, di drenaggio di risorse e di dinamiche *core-periphery* che

Unendo entrambe le considerazioni in uno scenario limite, i Fondi Strutturali sarebbero pertanto una sorta di artificio con cui ottenere ad un tempo consenso politico nelle regioni povere e un efficiente aumento della ricchezza complessiva dell'Unione.

Dato l'elevato numero di documenti prodotti dall'Unione Europea sull'argomento (più o meno coerenti tra loro), è difficile stabilire se vi sia una particolare teoria economica di riferimento. L'obiettivo che viene più spesso citato è quello di aumentare la competitività delle regioni più arretrate: ciò induce a ritenere che i Fondi Strutturali siano delle politiche dirette a aumentare la produttività della regione (in tal caso si farebbe riferimento alla "versione debole" delle teorie della divergenza). Considerando però la natura Fondi Strutturali, nonché i numerosi accenni della Commissione ad una perequazione, nel processo di integrazione, tra regioni avanzate e regioni in ritardo di sviluppo, non è da escludere che le politiche di coesione non siano altro che degli interventi redistributivi, come sostengono Boldrin e Canova. In tal caso, si assumerebbe l'ipotesi dell'esistenza di una dinamica di divergenza e quindi le politiche di coesione dovrebbero durare all'infinito.

Alla luce dell'allargamento dell'Unione e dell'ingresso di Paesi con un PIL pro-capite pari ad un terzo della media europea, tale la prospettiva potrebbe avere dei risvolti preoccupanti. Inoltre, anche accontentandosi di effimeri effetti dal lato della domanda, l'efficacia dell'intervento non è garantita, in considerazione dell'elevato grado di apertura delle economie regionali, che fanno sì che l'indotto si distribuisca nelle regioni circostanti.

ho citato nella sezione Un esempio potrebbe essere lo straordinario sviluppo della Comunidad de Madrid nella seconda metà degli anni '90, in coincidenza della costruzione di autostrade, finanziate dai Fondi Strutturali, che collegano le regioni periferiche con la capitale.

5. LE POLITICHE DI COESIONE NELLE REGIONI DELL'OBIETTIVO 1 IN ITALIA ED IN ALTRI PAESI DELL'EUROPA MERIDIONALE NEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE 2000-2006

5.1. Introduzione

L'analisi che segue si inserisce nel dibattito sull'efficacia della politica di coesione e presenta una valutazione empirica dell'impatto della politica di coesione sulla crescita delle regioni italiane e degli stati membri appartenenti alle regioni obiettivo 1 dei Paesi mediterranei e rientranti nei programmi comunitari della politica di coesione economica e sociale; si situa pertanto all'interno del dibattito sulle complesse relazioni che intercorrono tra il processo di integrazione dell'Unione Europea e il livello di eterogeneità economica tra le regioni che la compongono, nel tentativo di rispondere al quesito: *Qual è l'effetto dell'integrazione europea nei divari di reddito tra le regioni?*

Il perdurare dei divari, in presenza di ingenti risorse finanziarie dedicate alla politica di coesione, pone infatti l'interrogativo sull'efficacia di tali interventi.

Nel prosieguo, dopo aver analizzato i divari di reddito tra le regioni europee documentandone gli sviluppi ed esaminando i cambiamenti economici e demografici registrati a livello nazionale e regionale (dedicando un'attenzione particolare alle variazioni registrate dalle disparità regionali in termini di PIL pro capite, di occupazione e di localizzazione delle attività economiche), saranno mostrati i risultati relativi alla analisi delle allocazioni, sia a livello comunitario sia, a un maggiore livello di dettaglio, a livello regionale e, successivamente, a livello nazionale italiano, nella considerazione che un *output* interessante per l'attività valutativa sia la valutazione della capacità di spesa. Una istituzione è infatti tanto più efficiente quanto più le somme stanziare vengono effettivamente pagate.

Naturalmente occorrerebbe misurare quei risultati che siano effettivamente la conseguenza delle politiche, cioè dei prodotti-servizi erogati; è la correlazione prodotto-effetto misurato infatti, che consente poi, attraverso i costi sostenuti dall'amministrazione

erogante, di risalire ai costi della politica, fino ai capitoli del bilancio dello Stato, assicurando così la “tracciabilità” dei relativi flussi finanziari che potranno, solo in questo modo, essere effettivamente raccordati ai risultati delle politiche misurati sul campo.

La possibilità che vengano trascurati effetti di medio termine, o esternalità’ magari non direttamente rilevabili, imporrebbe l’integrazione delle misurazioni settoriali, effettuate dalla singola amministrazione, con altre indagini, anche realizzate secondo modalità campionarie, che assicurino la rilevazione di tutti i possibili effetti conseguenti all’erogazione di un prodotto-servizio in un determinato arco di temporale.

5.2. La base della politica di coesione: i divari regionali

5.2.1. I divari di reddito tra le regioni europee

In seguito alla realizzazione del Mercato interno e all’entrata in vigore del Trattato sull’Unione, l’integrazione economica europea ha conosciuto un’accelerazione: in meno di un decennio, infatti, i dodici Paesi allora facenti parte adottarono una moneta comune.

Tale processo di realizzazione dell’Unione Economica e Monetaria (UEM) è stato accompagnato da un intenso e articolato dibattito relativo per lo più agli aspetti connessi alla perdita, per i singoli Stati membri, della possibilità di ricorrere al tasso di cambio per fronteggiare eventuali *shocks* asimmetrici (*country-specific shocks*).

L’ampia letteratura economica, che trova i suoi fondamenti nella teoria delle aree valutarie ottimali (AVO), ha analizzato il problema considerando i vari canali di aggiustamento alternativi allo strumento del tasso di cambio, privilegiando il tema dell’efficienza della moneta – dedicando, tuttavia, comparativamente, una minore attenzione ai suoi effetti sui processi di crescita regionale (Thirlwall, 2000; Martin, 2001).

Si rilevano molteplici cause per spiegare le disparità regionali le quali si possono combinare in molteplici modi e possono essere il risultato di lunghi processi storici:

- a) Diversa dotazione di capitale fisico;
- b) Diversa dotazione di capitale umano;
- c) Diversa capacità d’innovazione;
- d) Diversa dotazione di risorse naturali;

-
- e) Diversa efficienza delle istituzioni;
 - f) Diverso ruolo delle élite al potere;
 - g) Diversa efficacia delle politiche economiche;
 - h) Caratteristiche della struttura sociale;
 - i) Sistemi di valori;
 - j) Inserimento nel contesto dell'economia globale;
 - k) Fenomeni di *path dependency*.⁹²

Naturalmente, nel contesto dell'Unione Europea, le *performances* delle economie regionali non sono meno importanti di quelle nazionali ai fini della coesione socioeconomica.

La riduzione delle profonde disparità nei livelli di sviluppo economico e sociale esistenti tra le regioni europee, cioè la convergenza, che si traduce nell'impegno di offrire standard di vita simili a tutti i cittadini dell'Unione, si configura, come uno strumento essenziale per raggiungere l'obiettivo politico della coesione (Leonardi, 1998; Commissione Europea 1999 e 2001). Quello della convergenza economica regionale è, dunque, per l'Unione Europea, un tema di indubbio rilievo, non solo da un punto di vista analitico, soprattutto in considerazione del suo successivo ampliamento verso Est.

Gli effetti dell'integrazione sulle economie regionali sono stati considerati sia dagli studi preparatori realizzati dalle istituzioni comunitarie, sia dalla letteratura economica. Mentre nei primi è mancata una definizione a priori degli effetti potenziali sulle molteplici realtà regionali, gli economisti hanno invece assunto posizioni articolate.

L'analisi che segue confronta le tendenze di sviluppo nelle aree dell'Unione europea, segnatamente delle regioni NUTS-2 dei 15 Stati Membri, con riguardo al reddito *pro capite* e ad alcuni indicatori del mercato del lavoro. Si concentra in particolare l'attenzione su Italia, Spagna, Grecia e Portogallo in quanto oggetto delle analisi successive. L'esame delle disparità regionali, è, infatti, necessario sia per disporre di un

⁹² La *path dependency* è una caratteristica osservata del mutamento istituzionale che si può riassumere in una semplice definizione: le istituzioni esistenti influenzano in maniera significativa le possibilità di cambiamento e privilegiano un tipo di trasformazione incrementale e marginale rispetto alla 'matrice istituzionale' esistente.

metro di paragone per l'analisi della situazione italiana, sia per valutare le politiche territoriali e le azioni strutturali in atto nei diversi Paesi.

La comparazione è effettuata utilizzando i dati prodotti da Eurostat relativi al periodo 1995-2002.

Come già anticipato, ai fini dell'analisi comparativa internazionale, la "Nomenclatura delle Unità Territoriali per la Statistica" (NUTS) costituisce un sistema armonizzato di suddivisione del territorio europeo per la produzione di statistiche regionali comparabili nell'Unione allargata.

La partizione relativa al livello NUTS-2 (che per l'Italia corrisponde alle regioni e alle Province autonome) viene utilizzata, tra l'altro, per l'assegnazione dei territori all'Obiettivo 1. Come già ampiamente illustrato, è da sottolineare, tuttavia, che le delimitazioni amministrative possono non essere adeguate all'analisi dei divari territoriali e all'identificazione delle aree di intervento pubblico, perché non permettono di individuare le specificità economiche e produttive a livello locale. A tal fine, partizioni territoriali che massimizzano i flussi economici all'interno dell'area e minimizzano quelli all'esterno (definite, ad esempio, con riferimento alle barriere alla mobilità esterna di origine geografica, infrastrutturale ma anche storica o sociale) possono essere più adatte a studiare i mercati locali, le loro rigidità e i possibili *spill-over*.

I dati sul PIL delle regioni europee sono espressi sia in termini nominali sia in Standard dei Poteri d'Acquisto (SPA). Lo SPA è un'unità monetaria definita per permettere il confronto di aggregati di contabilità nazionale (in particolare del PIL) di diversi Paesi, tenendo conto delle differenze nel livello medio dei prezzi.

Uno SPA acquista lo stesso volume di beni e servizi in tutti i Paesi considerati, dove per "stesso volume di beni e servizi" non si intende un identico paniere di beni, bensì un paniere che fornisce la stessa utilità. I volumi di produzione in SPA si ottengono, quindi, dividendo i valori originali in valuta nazionale con il rispettivo tasso di Parità dei Poteri d'Acquisto (PPA).

Nella loro forma più semplice le PPA sono dei prezzi relativi: il rapporto tra i prezzi in valuta nazionale di uno stesso prodotto in diversi Paesi.⁹³

5.2.2. Reddito medio (PIL pro capite)

I principali indicatori socioeconomici delle regioni europee, relativi all'anno 1999 – anno che si prende come riferimento essendo l'analisi a seguire riferita al periodo di programmazione comunitaria 2000-2006 - mostrano un quadro di profonde disparità.

Un quarto della popolazione europea, cioè oltre 92 MLN di persone, vive in regioni in ritardo di sviluppo, incluse nell'Obiettivo 1 dell'Unione (Tabella 1),⁹⁴ in cui il PIL pro capite è inferiore al 75% della media comunitaria.

Come evidenziato dalla letteratura, si tratta, in effetti, di una quota abbastanza elevata per un'unione economica, soprattutto se confrontata con la percentuale degli Stati Uniti (USA), in cui solo due Stati hanno un PIL pro capite inferiore al 75% alla media della federazione, per una popolazione pari al 2% del totale (Puga, 1991 e 2001).

L'esistenza di ampi divari regionali nei livelli di sviluppo tra le regioni europee, dove i differenziali socioeconomici tra le regioni sono significativamente maggiori di quelli esistenti tra gli Stati, costituisce un fatto di lungo periodo, evidente sin dagli inizi del processo d'integrazione.⁹⁵

⁹³ Nell'ambito del *Joint OECD-Eurostat PPP Programme*, frutto di una collaborazione avviata negli anni sessanta, l'OCSE e l'Eurostat si dividono le responsabilità per il computo delle PPA. L'Eurostat aggiorna con frequenza annuale i dati relativi alle PPA degli Stati membri, dei Paesi candidati e di tre Paesi dell'EFTA (*European Free Trade Area*). L'OCSE conduce, invece, esercizi di comparazione dei livelli dei prezzi ogni triennio per altri dodici Paesi ed estrapola gli indici negli anni non di riferimento.

⁹⁴ Regioni di livello NUTS II della classificazione Eurostat. Si tratta di regioni incluse nell'Obiettivo 1 della UE, che beneficiano dall'intervento comunitario per lo sviluppo attuato attraverso la "politica di coesione economica e sociale.

⁹⁵ Già nel 1958, ad esempio, il PIL pro capite di Amburgo era cinque volte maggiore di quello della Calabria.

Tabella 1 **Regioni e popolazione incluse nell'Obiettivo 1 durante il periodo di programmazione 1994 - 1999. EU=12**

Stati membri e regioni	Milioni di abitanti	% popolazione nazionale
Belgio - Hainaut	1.279	12,8
Germania - Brandenburg, Sachsen, Sacsen-Anhalt, Machlenburg-Vorpommern, Thüringen, East Berlin	16.447	20,7
Grecia- L'intero Paese	10.209	100
Spagna - Andalusia, Asturias, Cantabria, Castilla Y Leon, Castilla-La Mancha, Ceuta Y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Canarias, Murcia	23.269	58,2
Francia - Dipartimenti d'Oltremare (Dominion), Corsica E I Distretti Di Valenciennes, Douai Et Avesnes	2.546	4,4
Irlanda - L'intero Paese	35	100
Olanda - Flevoland	217	1,45
Portogallo - L'intero Paese	9.868	100
Regno Unito - Northern Ireland, Marseyside, Highlands & Islands Enterprise Area	3.414	6,00
Austria - Burgenland	269	3,5
EU Totale	92,151	25,00

Fonte: *Elaborazione su dati Eurostat*

La Tabella 3 descrive l'andamento del quinquennio 1996-2001 dei divari di sviluppo tra regioni e tra Paesi, misurati in base al coefficiente di variazione⁹⁶ dei numeri indici del PIL pro capite espresso in Parità dei Poteri d'Acquisto (PPA) rispetto alla media europea.⁹⁷ La dimensione assai diversa delle regioni NUTS 2 e i limiti dello stesso indicatore, in particolare per l'utilizzo delle PPA nella comparazione internazionale dei livelli di benessere nell'UE rendono più appropriata l'analisi dei divari nel tempo all'interno dei singoli Stati. Tali limiti non rilevano infatti all'interno dei Paesi, essendo le PPA calcolate a livello nazionale. Occorre tuttavia osservare che il PIL pro capite corretto per le PPA è l'indicatore utilizzato dalla Commissione Europea per l'allocatione delle risorse comunitarie alle regioni arretrate.

⁹⁶ Il coefficiente di variazione è un indicatore adimensionale della variabilità di un carattere, calcolato attraverso il rapporto tra lo scarto quadratico medio (o deviazione standard) e la media aritmetica dei dati in esame, in modo da misurare la disuguaglianza in unità della media, esprimendo la variabilità stessa indipendentemente dalla metrica e dall'ordine di grandezza del fenomeno.

⁹⁷ Le disparità espresse solo in termini di reddito pro capite spesso nascondono divari sociali più ampi. L'uso di un unico indicatore, il PIL pro capite in PPA, per misurare le condizioni di disagio strutturale dei territori, costituisce una procedura fortemente sconsigliata dall'Unione nell'ambito della strategia di Lisbona che raccomanda, al contrario, di considerare un "paniere di dati".

Tabella 2 **Divari regionali di PIL pro Capite in PPA. Anni 1996-2000** (coefficiente di variazione dell'indice UE=100)

Paesi	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Belgio	36,5	37,7	37,5	37,8	37,9	38,1
Danimarca						
Germania	24,6	24,3	24,4	25	25	25,9
Grecia	17,1	17,9	16,9	16,2	15,7	15,4
Spagna	19,9	20	20,5	20,3	20,4	20,4
Francia	22,5	23	22,6	22,3	22,5	22,8
Irlanda	18	16,9	18,8	19,5	20,2	20,2
Italia	26,5	26,4	25,4	25,6	25,2	25,1
Paesi Bassi	14,8	17,1	16,8	16,5	16,6	16,6
Austria	22	21,4	20,9	20,3	20	20,1
Portogallo	19:12	20,5	21,2	22,3	22,1	22,1
Finlandia	20,2	22,8	21,4	24,3	25,7	25,9
Svezia	9,5	10,2	12,1	13,1	14,1	14,5
Regno Unito	28,2	27,7	28,6	29,6	29,2	29,2
UE 15 (tra tutte le regioni)	28,5	28,5	28,4	28,8	28,2	28,6
UE 15 (tra Stati)	15,7	15,5	15	15	14,6	15,1
Ue 15 (tra regioni all'interno degli Stati)	24,4	24,5	24,6	24,9	24,9	25,1

Fonte: *Elaborazione su dati Eurostat*

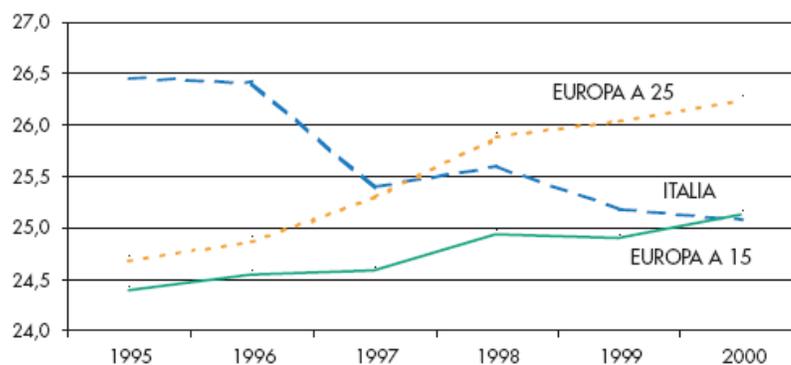
La sostanziale stabilità delle disuguaglianze di reddito pro capite tra le regioni dell'UE-15 registrata nell'ultimo decennio è confermata dai dati Eurostat per il 1999-2000. L'incremento registrato nel 2000 (da 28,2 per cento del 1999 a 28,6 per cento) riporta il divario tra regioni in linea con quello del 1995 (Eurostat, 2001).

Tale risultato è legato essenzialmente a due opposte tendenze: da una parte, al processo di convergenza tra Paesi europei, i divari di reddito *pro capite* fra Stati membri, seppure in lieve aumento nel 2000, rimangono ancora inferiori al livello dell'inizio del quinquennio - dall'altra, alle disparità di sviluppo tra regioni all'interno dei Paesi che risultano invece molto rafforzate (da 24,4 per cento del 1995 a 25,1 per cento del 2000; Grafico 1).

Con riguardo ai divari regionali di PIL pro capite all'interno degli Stati membri, l'Italia, insieme alla Grecia, è in netta controtendenza segnando una continua riduzione delle disparità regionali interne dall'inizio del periodo.

Tra gli Stati membri che registrano invece un aumento delle disuguaglianze in-terne è da segnalare la Spagna, l'Irlanda, il Portogallo, i Paesi Bassi, la Svezia e la Finlandia, Paesi con elevati tassi di crescita relativa nello stesso periodo.

Grafico 1 **Divari regionali di PIL pro capite in PPA all'interno degli Stati: (1995-2000)** (coefficiente di variazione dell'indice UE=100)



Fonte: *Elaborazione su dati Eurostat, Statistic Database*

A partire dal 2000, osserva la Commissione europea (2007) come la crescita ha raggiunto i massimi livelli nei Paesi con il PIL pro capite più basso in termini di Standard di Potere d'Acquisto (SPA) e come il campo di variazione del PIL pro capite, rispetto all'indice dato dalla media comunitaria, sia più elevato per le regioni che per i Paesi membri.

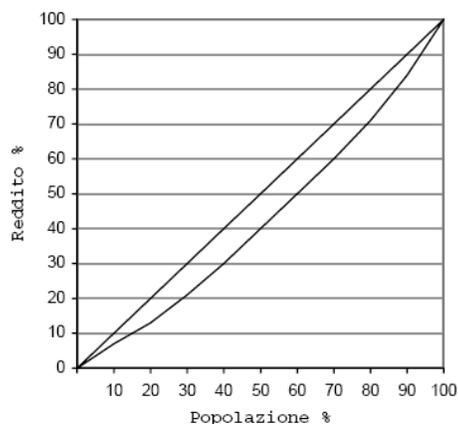
Lo scenario sopra delineato, in cui i divari tra i Paesi sono inferiori a quelli tra regioni, implica necessariamente l'esistenza di differenze regionali, sia nei livelli che nei tassi di crescita del reddito, all'interno degli stessi Stati. Si pensi, ad esempio, al caso dell'Italia, le cui economia è caratterizzata da un accentuato dualismo territoriale. Gli indicatori di disparità, quali ad esempio lo scarto quadratico medio, mostrano, conseguentemente, valori più elevati quando si riferiscono a valori regionali e a scenari nazionali, piuttosto che ai Paesi membri dell'Unione.

Nel 1999, il PIL pro capite nelle 10 regioni europee più ricche era pari al 157,4% della media della UE, cioè maggiore di 2,6 volte rispetto alle 10 regioni più povere. Il valore - sebbene indice di una diseguaglianza nei livelli regionali di benessere economico - è tuttavia diminuito. Nel 1989, infatti, il rapporto tra gli stessi gruppi regionali era, infatti, pari a 2,9. (Commissione europea, 2001).

Sebbene utili nel valutare le diseguaglianze distributive, il campo di variazione o il rapporto tra i valori estremi del PIL pro capite sono indicatori che si prestano a numerose critiche, in quanto tengono conto solo dei cambiamenti che si verificano agli estremi della graduatoria. Le ineguaglianze regionali possono essere, però, esaminate attraverso indicatori più rigorosi, come l'indice R di Gini. Quest'indice di concentrazione calcolato per 210 regioni (di livello NUTS 2) della UE era pari, nell'anno 1998, a 0,151 e mostrava un calo rispetto al valore assunto nell'anno 1986 in cui si attestava a 0,175 (Martín e Sanz, 2001). Una rappresentazione grafica della distribuzione dei redditi tra le regioni è offerta dalla curva di Lorenz illustrata nel Grafico 2.

Le misure dell'ineguaglianza distributiva date dal rapporto tra i valori estremi e dall'indice di Gini indicano una diminuzione delle differenze regionali nell'ultimo ventennio del secolo scorso; ciò induce a ritenere possibile l'esistenza di un processo di convergenza.

Grafico 2 **Distribuzione del reddito tra le regioni della UE (1998). Curva di Lorenz Gini = 0,151**



Fonte: Martín e Sanz (2001)

Inoltre, esaminando la situazione di Grecia, Spagna, e Portogallo, si osserva (Grafico 3), che tra il 1995 e il 2005, si sono evidenziate *performances* discontinue; al contempo, salvo che in Portogallo, la crescita economica è stata costantemente superiore alla media comunitaria. (Commissione Europea, 2007).

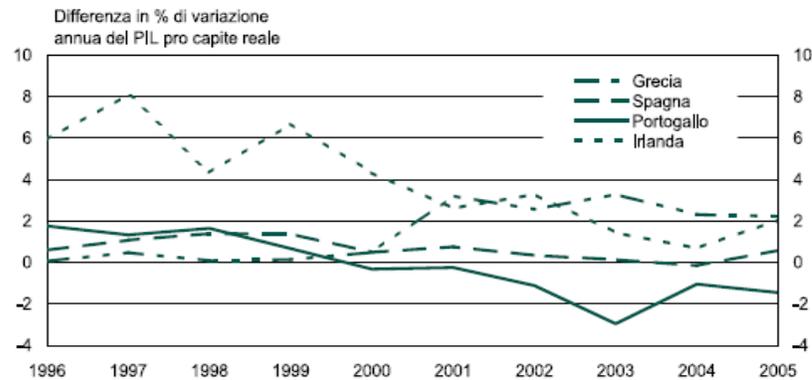
In Spagna la crescita del PIL pro capite ha superato in media di 0,7 punti percentuali annui la media comunitaria. Di conseguenza, nel 2005 il PIL pro capite in termini di SPA è stato leggermente superiore alla media dell'UE27.

In Grecia la crescita è stata più sostenuta, superando in media di 1,5 punti percentuali la media comunitaria tra il 1995 e il 2005, anno in cui il PIL pro capite ha raggiunto l'85% della media UE.

In Portogallo la crescita si è collocata al di sopra della media comunitaria fino al 1999, ma da allora è rimasta molto inferiore a essa, con pochi segni di ripresa.

Nel resto dell'Unione, tre regioni italiane (Campania, Puglia e Sicilia) hanno visto scendere il PIL pro capite al di sotto del 75% della media comunitaria, mentre altre nove (due in Grecia, quattro in Spagna, la Cornovaglia nel Regno Unito, Dessau in Germania e l'Irlanda meridionale e orientale, comprendente anche Dublino) hanno superato questa soglia. Tutte queste nove regioni beneficiano a lungo termine dei Fondi Strutturali nell'ambito dell'obiettivo 1. Poiché la popolazione delle tre regioni italiane equivale pressoché a quella delle nove regioni in cui il PIL pro capite ha superato il 75% della media comunitaria, la popolazione totale che vive nelle regioni in ritardo di sviluppo nell'UE15 è cambiata di poco.

Grafico 3 **Differenza tra la crescita del PIL pro capite reale nei Paesi della coesione UE15 e la media del UE15. (1995-2005)**



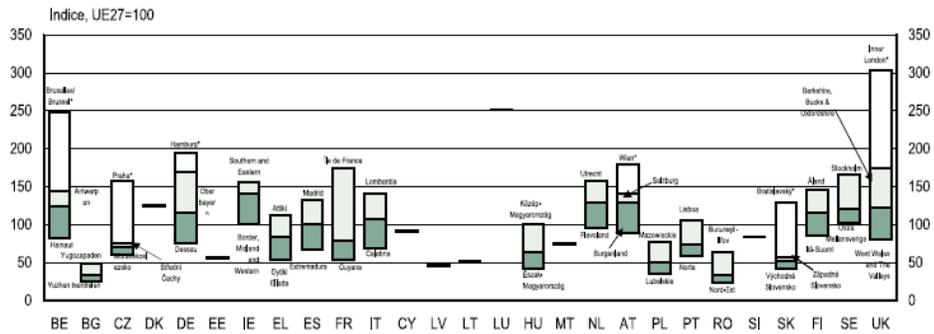
Fonte: *Elaborazione su dati Eurostat, Statistic Database*

Infine, interessante è esaminare l'andamento delle disparità regionali all'interno dei singoli Paesi, poiché gran parte della convergenza regionale raggiunta a livello comunitario deriva dalla convergenza dei Paesi a basso reddito piuttosto che delle regioni a basso reddito di per sé. Al fine di rafforzare la coesione in tutte le tre dimensioni (economica, sociale e territoriale), diventa fondamentale allora che le differenze territoriali si riducano anche all'interno dei Paesi, oltre che nell'Unione nel suo complesso (Grafico 4).

In pratica la convergenza del PIL pro capite registrata recentemente a livello regionale si è verificata solo in alcuni Stati membri, mentre in altri, quali Grecia, Spagna e Italia, permane una divergenza..

Nello stesso periodo, e in particolare tra il 1995 e il 2000, in Portogallo le disparità sono aumentate, per poi ridursi, a una lieve divergenza, tra il 2000 e il 2004.

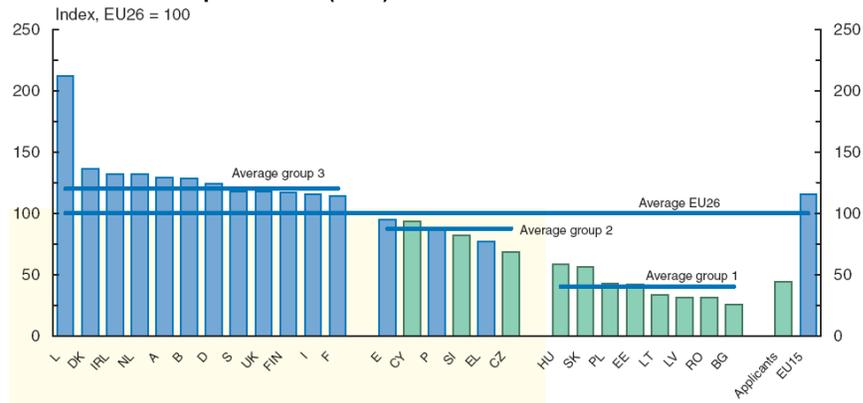
Grafico 4 PIL pro capite negli stati membri (SPA) ed estremi regionali. 2004



Fonte: Commissione Europea (2007)

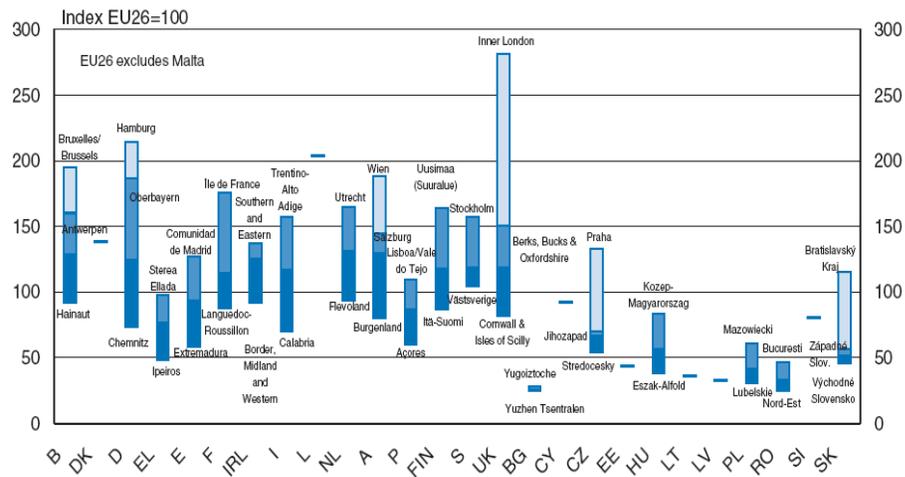
Oltre alla disparità regionali in tutta l'UE nel suo complesso, si rilevano, in molti casi notevoli disparità, all'interno dei singoli Stati membri. (Grafico 5 e Cartina 1).

Grafico 5 PIL Pro capite. EU=15 (1998)



Fonte: Eurostat

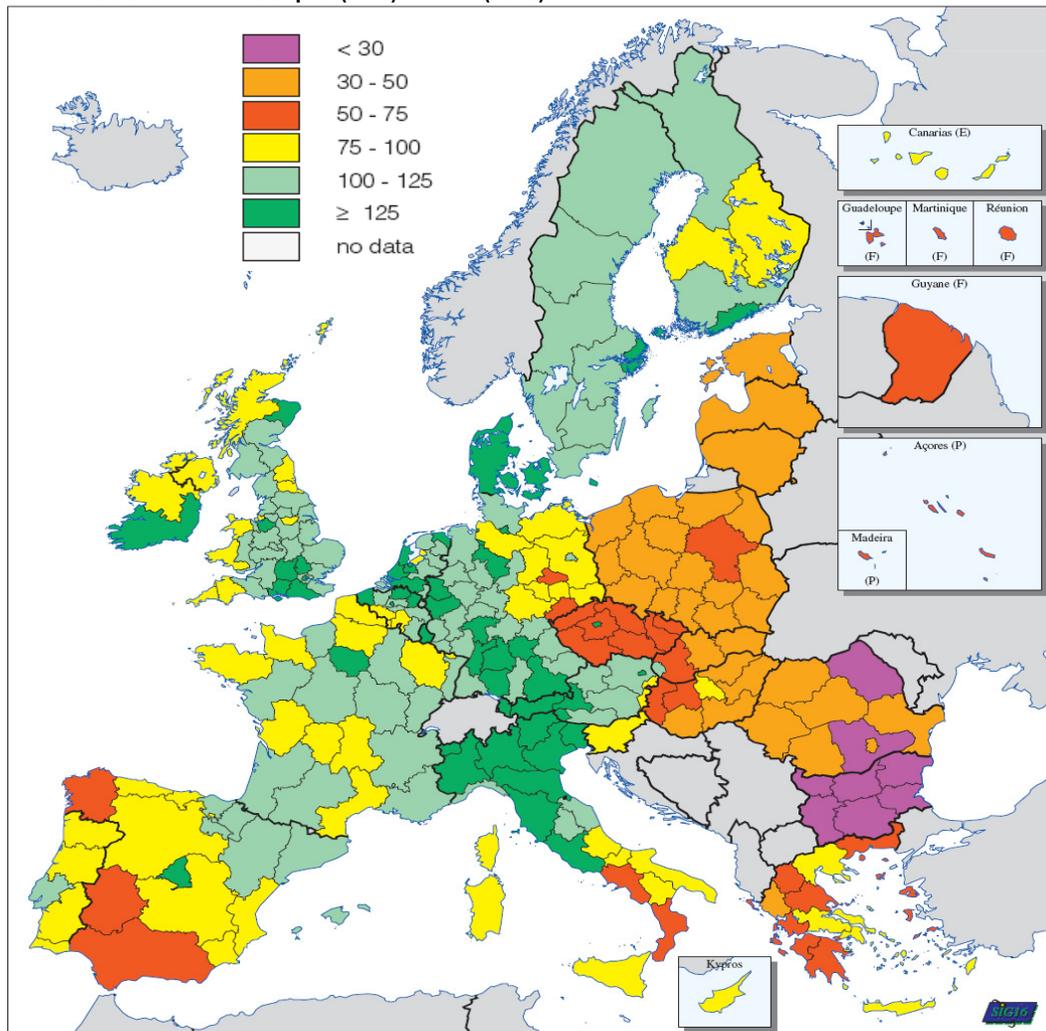
Grafico 6 PIL pro-capite per Stato Membro e relative variazioni regionali. EU=26 (1998)



Fonte: Eurostat

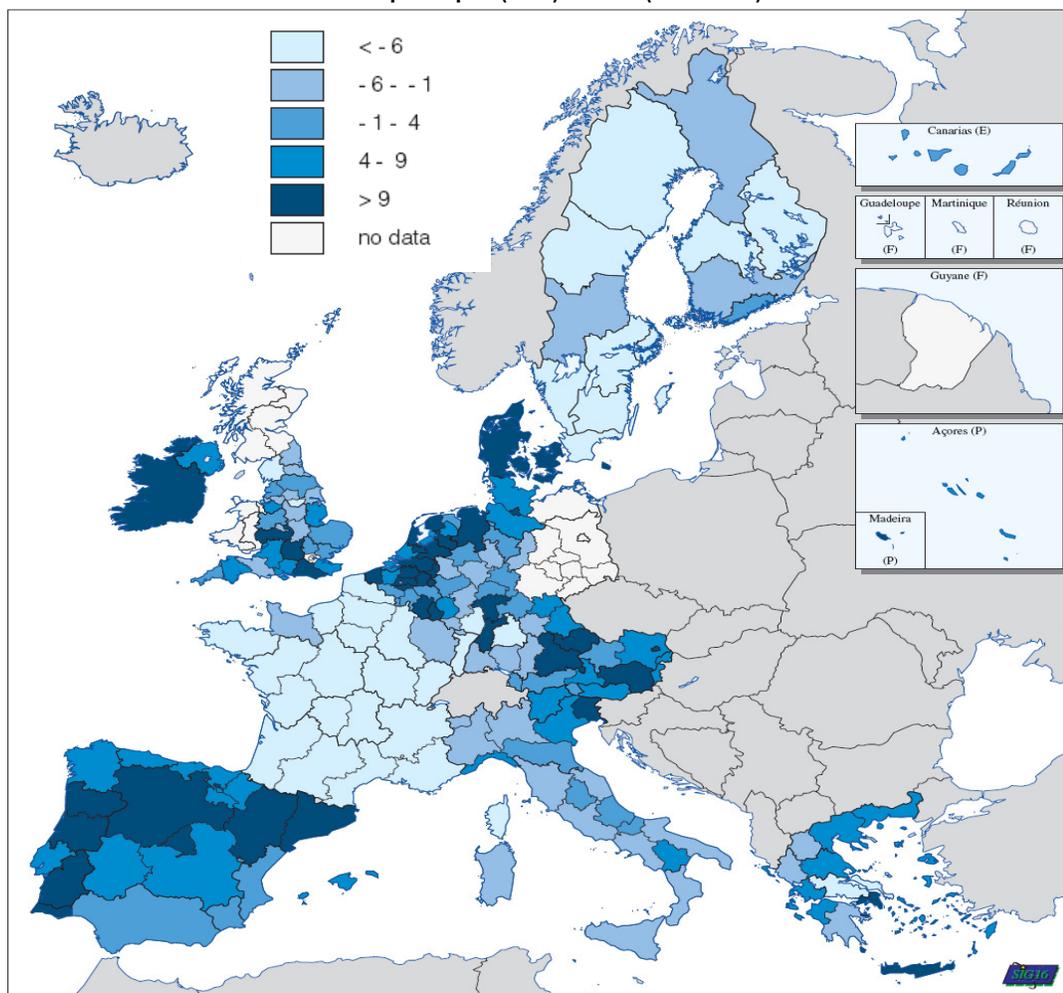
In aggiunta alla evidente divisione economica di Paesi membri quali l'Italia (Grafico 6), nella maggior parte degli Stati membri, una regione, o alcune, hanno livelli di PIL pro capite molto al di sopra, o al di sotto della media nazionale. Le capitali, tendono, in particolare, ad avere livelli molto più elevati rispetto alla media, mentre in molte regioni rurali e remote, come Ipeiros in Grecia, la Calabria in Italia e nelle Azzorre in Portogallo, il PIL pro capite è nettamente inferiore. Ciò a dimostrazione del fatto che i singoli Stati membri non possono essere trattati come economie omogenee e che è importante considerare le caratteristiche e le tendenze delle singole regioni alla stessa stregua di quelle nazionali.

Cartina 1 PIL Pro capite (PPS). EU=26 (1998)



Fonte: Eurostat

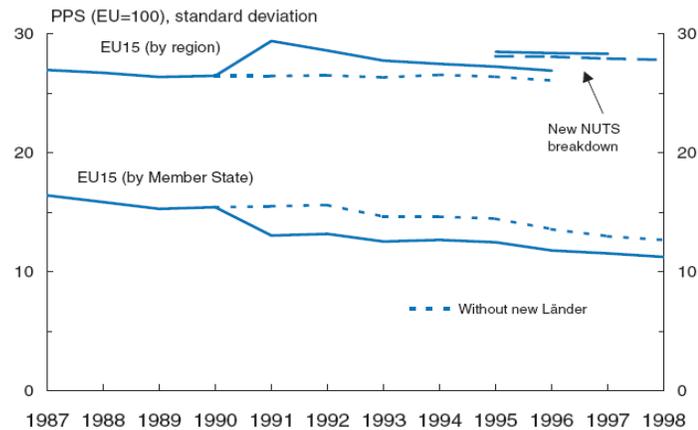
Cartina 2 Evoluzione del PIL pro capite (PPA). EU=15 (1987-1997)



Fonte: Eurostat

La tendenza osservata, sin dal Primo rapporto sulla coesione circa le disparità regionali (Commissione Europea, 2000), è relativa al fatto che i divari in termini di PIL pro capite perdurino, in un numero significativo di Stati membri, anche se, è necessario sottolineare, in alcuni casi, tali disparità tra le regioni si sono leggermente ridotte. (Grafico 7 e Cartina 2).

Grafico 7 Disparità in termini di PIL pro capite (1987-1998)



Fonte: Eurostat. (2001)

Tuttavia, bisogna considerare, le tendenze relative alla riduzione delle disparità che sono state rilevate in alcuni Stati membri potrebbero anche rivelarsi cicliche, in quanto le regioni in ritardo di sviluppo tendono a convergere di più in periodi di crescita che durante le fasi recessive.

Inoltre, notevoli disparità permangono, soprattutto in alcuni degli Stati membri. Per esempio, mentre il PIL pro capite non differisce tra le diverse regioni della Grecia, nel periodo preso in esame, il *gap* tra i principali centri di attività economica nei dintorni di Atene e Salonicco e il resto del Paese si è notevolmente amplificato e le regioni nelle zone interne sono rimaste le più povere del continente europeo.

In Spagna, il secondo più grande Paese in termini di superficie nella UE, il modello di sviluppo è più eterogeneo. Il PIL pro capite resta relativamente elevato a Madrid e la Catalogna ha visto aumentare il proprio prodotto interno lordo, dal 1988 al 1998, in modo considerevole. Le altre regioni del nord, invece, in particolare Navarra e i Paesi Baschi, hanno mostrato buone *performances*; viceversa, le regioni del nord-est e del sud meno sviluppato hanno *trend* negativi: il PIL cresce meno rispetto alla media UE (Eurostat, 2002)

.Di conseguenza, le disparità regionali in Spagna, relativamente al periodo in oggetto, si sono ulteriormente accentuate.

Ampie differenze territoriali si rilevano anche in Portogallo, in cui le aree sviluppate sono concentrate lungo la fascia costiera, a Lisbona, Oporto e l'Algarve. (Eurostat, 2002).

In Italia, nonostante la ripresa economica europea, il PIL pro capite del Mezzogiorno ha continuato a ristagnare a circa il 60-70% della media UE. Solo la Basilicata nel periodo 1988-1998, sembra manifestare una crescita significativa. (DPS, 2001).

5.2.3.Occupazione e disoccupazione

Tra gli indicatori europei di coesione sociale, quello utilizzato dalla Commissione per misurare la coesione regionale è l'indice di dispersione del tasso di occupazione regionale (il coefficiente di variazione del tasso di occupazione a livello NUTS 2).

Le disuguaglianze regionali del tasso di occupazione nel complesso dell'UE-15 risultano nel 2001 inferiori a quelle registrate nel 1996 (Tabella 3). Ciò deriva unicamente da una diminuzione delle differenze fra Stati membri, rimanendo sostanzialmente stabili quelle all'interno dei Paesi. Si rileva, anche in riferimento a quanto finora indicato, la riduzione delle disparità regionali interne per l'Italia e la Grecia, che risultano in netta controtendenza rispetto agli altri Stati membri.

Tabella 3 **Disparità regionali del tasso di occupazione** (coefficiente di variazione dell'indice UE = 100)

PAESI	Tasso di occupazione	
	1996	2001
Belgio	7,1	7,1
Danimarca		
Germania	5,6	6,4
Grecia	10,6	8,3
Spagna	10,3	10,9
Francia	13,2	14,9
Irlanda	2,9	2,4
Italia	16,5	15,7
Lussemburgo		
Paesi Bassi	4,3	3,2
Austria	3,5	3,7
Portogallo	9,2	9,5
Finlandia	8,2	9,6
Svezia	4,3	3,8
Regno Unito	7,1	7,1
UE 15 (tra tutte le regioni)	14,6	13,1
UE 15 (tra Stati)	11,7	9,6
Ue 15 (tra regioni all'interno degli Stati)	9,8	9,9

Fonte: *Elaborazione su dati Eurostat, Statistic Database*

Nel decennio 1988-97 il tasso di disoccupazione all'interno dell'UE ha mostrato un *trend* positivo assumendo, in alcune regioni in ritardo di sviluppo, valori particolarmente elevati. Nelle venticinque regioni più colpite esso è salito di oltre tre punti percentuali (passando dal 20,1 al 23,7%) mentre il tasso di occupazione nel periodo considerato è diminuito (passando dal 51,4% al 49,8%) mostrando un aumento solo negli ultimi anni Novanta. (Tabella 4).

Tra occupazione e sviluppo economico esiste una relazione biunivoca: un'occupazione stagnante si riflette sui livelli del prodotto pro capite e uno sviluppo lento determina scarsa occupazione.

Tale relazione può essere analizzata disaggregando il prodotto per abitante nelle sue componenti. Esso è, infatti, il risultato del tasso di occupazione, della produttività del lavoro e della popolazione in età di lavoro. Una convergenza della produttività del lavoro tra le regioni accompagnata da una divergenza nei tassi di occupazione può, conseguentemente, determinare una "non convergenza" o una divergenza del prodotto *pro capite*. Nel periodo 1975-1998 aumenta la dispersione nei valori del tasso di occupazione all'interno della UE e, mentre la produttività del lavoro mostra una relativa convergenza. Come attestano alcune analisi, la crescita della dispersione nei tassi regionali di occupazione ha più che compensato la convergenza della produttività, incidendo in maniera significativa nel mantenimento degli elevati differenziali di reddito pro capite tra le regioni europee (ISAE, 2001).

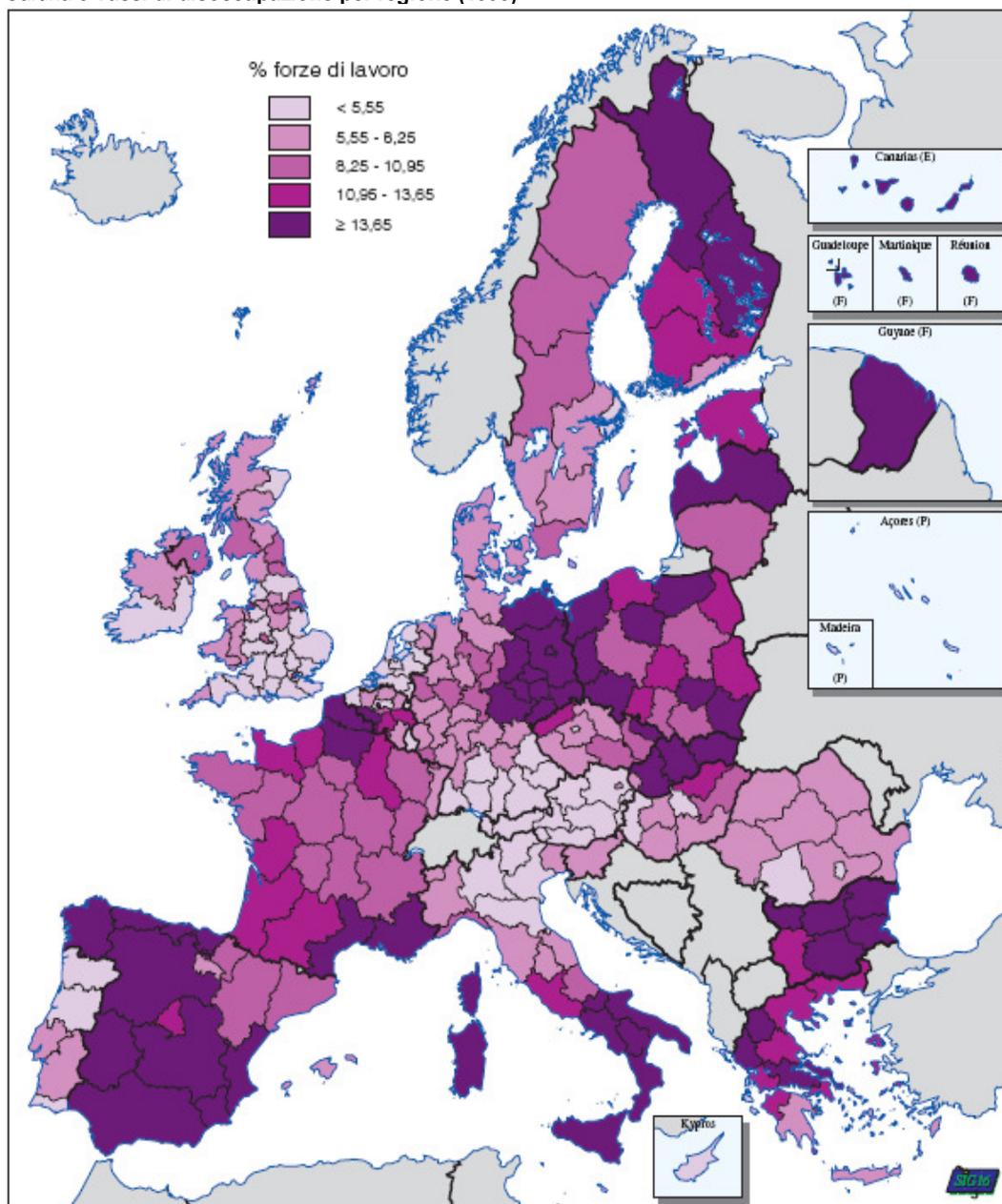
Tabella 4 **Regioni con più elevato e più basso tasso di occupazione (2000)**

Regioni	Tasso di occupazione %	Posizione
Regioni con più elevato tasso di occupazione		
Centro	84,7	1
Berkshire, Bucks & Oxfordshire	82	2
Aland	81,9	3
Gloucestershire, Wiltshire & North Somerset	81,1	4
Bedfordshire, Hertfordshire	79,6	5
North Eastern Scotland	79,5	6
Surrey, East & West Sussex	78,2	7
Hampshire & Isle of Wight	78	8
Stockholm	77,8	9
Dorset & Somerset	77,4	10
Bedfordshire, Hertfordshire	77,1	10
Regioni con più basso tasso di occupazione		
Corse	37,7	1
Calabria	39,7	2
Sicilia	40,6	3
Campania	40,7	4
Puglia	44,3	5
Sardegna	44,9	6
Andalucia	45,4	7
Ceuta y Melilla	46	8
Basilicata	46,2	9
Principado de Asturias	47,5	10
UE 15*	63,8	

Fonte: Elaborazione su dati Eurostat, *Statistic Database*.

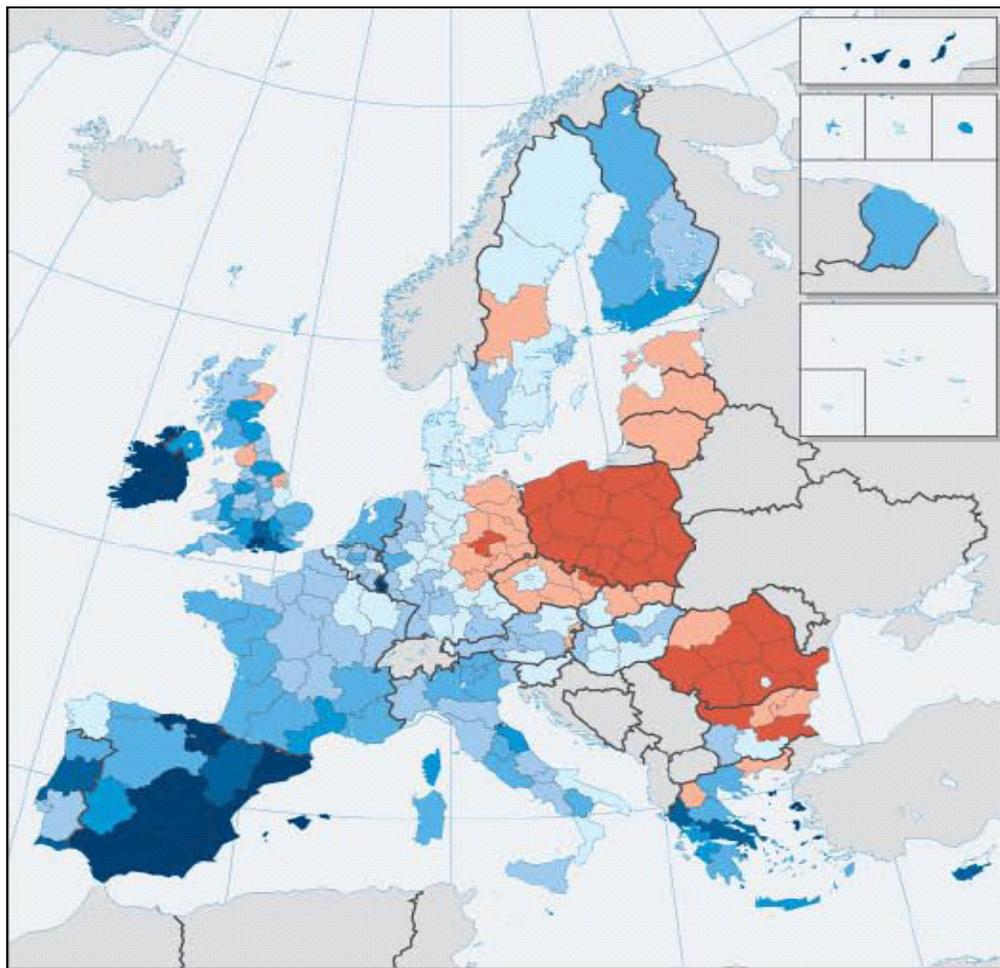
Nel 2000, il campo di variazione dei tassi di disoccupazione andava dall'1,7% di Åland al 33,1% di Réunion o, per rimanere in ambito nazionale, al 27,7% della Calabria (Eurostat, 2002). Anche per quest'indicatore, i divari interni ai Paesi e tra le diverse regioni europee sono considerevolmente più elevati di quelli osservabili a livello di singolo Stato.

Cartina 3 Tassi di disoccupazione per regione (1999)



Fonte: Commissione Europea (2001)

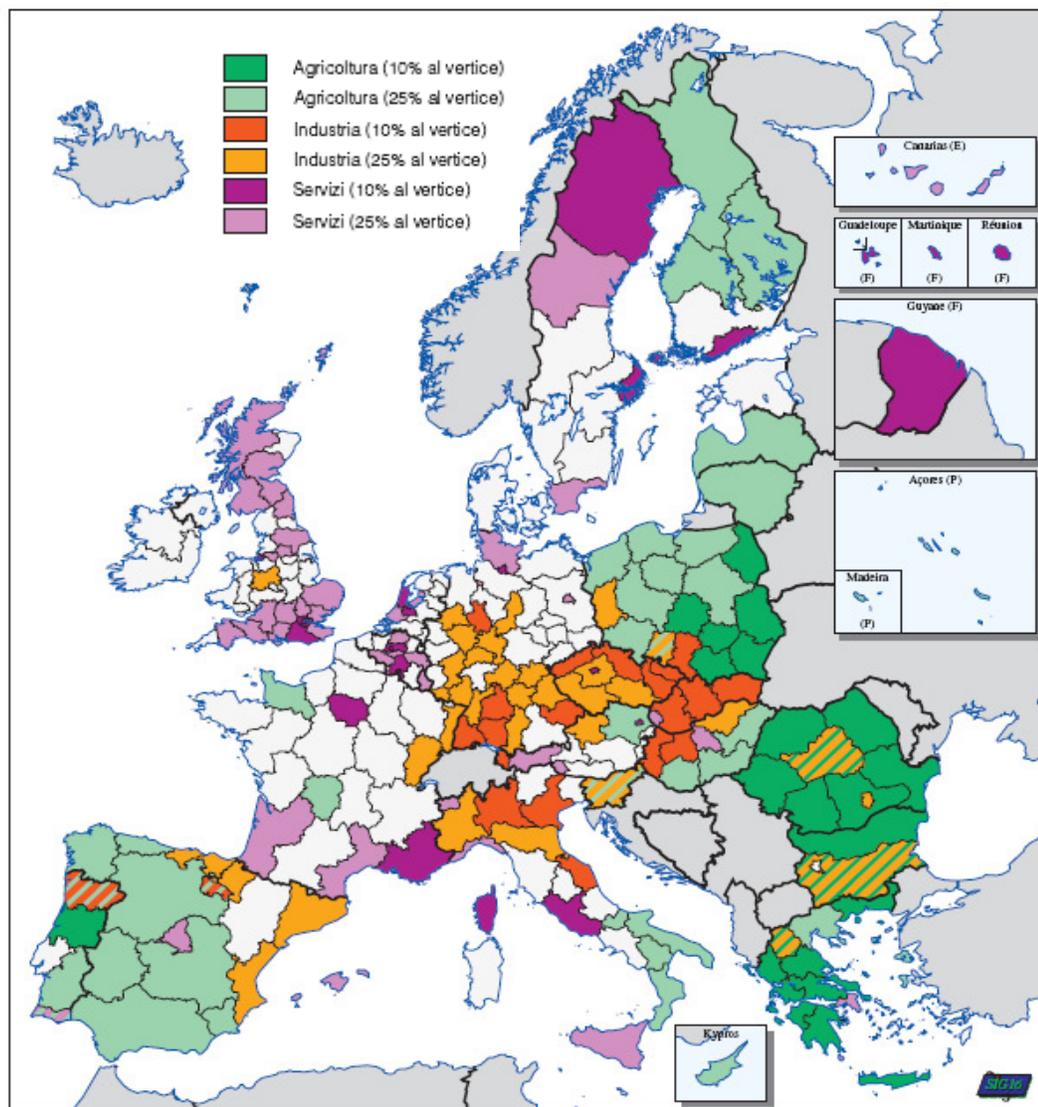
Cartina 4 **Crescita dell'occupazione (1995-2004)**



Fonte: Commissione Europea (2007)

È necessario tenere presente che le strutture economiche delle regioni europee sono profondamente diverse e ciò si riflette sui livelli di produttività. La ricerca empirica ha, comunque, mostrato come le regioni con elevati livelli di PIL pro capite presentino elevata produttività media e alti tassi di occupazione e di attività. Di contro, nelle regioni in ritardo di sviluppo (ad es. in Portogallo, Spagna e Grecia) questi indicatori sono a livelli comparativamente inferiori. In tali regioni la struttura economica presenta, in media, un sovradimensionamento del settore primario.

Cartina 5 Regioni con l'occupazione più elevata nell'agricoltura, nell'industria o nei servizi (1999)



Fonte: Commissione Europea (2001)

5.2.4. Localizzazione delle attività economiche

Le 25 regioni più povere dell'Unione europea, nel 1999, risultano localizzate in una vasta fascia periferica comprendente la Grecia, la Spagna occidentale, il Portogallo, la Germania est (Neuländer), l'Italia meridionale e i Dominion francesi.

Viceversa, le 25 regioni più ricche sono raggruppate in un'area meno estesa che comprende gran parte della Germania, il Benelux, l'Ile de France, il Nord Italia e il Nord Yorkshire in Gran Bretagna. (Cartina 6).

Le regioni periferiche presentano, in media, un più basso livello del reddito pro capite, una quota relativamente elevata di occupazione agricola e una modesta incidenza dell'industria. Secondo la Commissione europea (2001), le attività economiche all'interno della UE si presentano concentrate in alcune aree. Quasi la metà del reddito totale prodotto proviene, infatti, da un'area (compresa tra Amburgo, Franca Contea e North Yorkshire) pari a un settimo della superficie totale, ma in cui vive un terzo della popolazione totale e si produce il 47% del reddito totale dell'Unione.

L'esame dei casi singoli tuttavia dimostra che le regioni più povere si distribuiscono equamente in un gruppo con regioni con scarsa produttività e con tassi di occupazione vicini alla media europea (ad es. Spagna del Sud) e un gruppo con regioni con produttività discreta ma bassi tassi di occupazione (Portogallo, Italia meridionale). Quindi, se a livello aggregato i due fattori sono rilevanti in ugual misura, nei singoli casi solitamente è solo uno dei due a determinare un basso valore di reddito pro-capite.

5.2.5. Sintesi conclusiva

L'utilizzo di modelli economici per esplorare le tendenze nello sviluppo regionale può essere utile sia a fini di previsione circa l'impatto della politica di coesione economica e sociale, sia identificare il ruolo che devono avere i fattori chiave per invertire le tendenze evolutive del PIL ai fini della convergenza regionale.

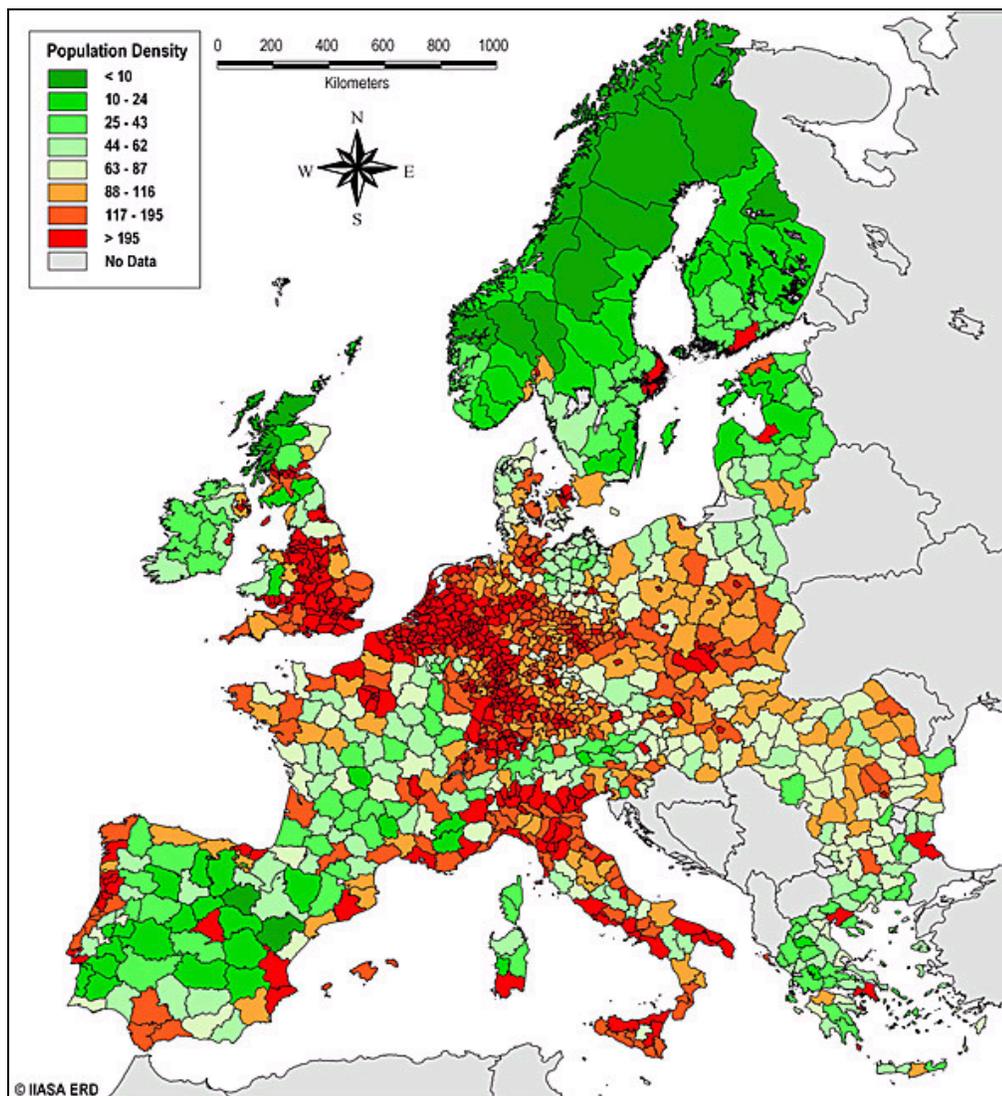
La Commissione Europea, nel primo rapporto annuale sulla coesione, evidenzia le tre principali conclusioni che emergono dalla analisi di tali modelli.

In primo luogo, se le tendenze precedentemente rilevate, continuassero, secondo la Commissione, saranno necessari un certo numero di decenni affinché le disparità regionali nell'UE ancora presenti all'interno dell'Unione possano essere se non eliminate, quantomeno ridotte.

In secondo luogo, sempre secondo la Commissione, non vi possono essere garanzie che i processi messi in atto raggiungano gli obiettivi prefissati. Più in particolare, mentre le economie regionali potrebbero convergere nel lungo periodo verso il loro livello di equilibrio, affinché si realizzi la convergenza diventa indispensabile un cambiamento delle condizioni di contesto e delle relative dotazioni di fattori produttivi.

In terzo luogo, è di fondamentale importanza, per la convergenza delle regioni verso la media comunitaria del PIL pro capite, che le disparità nella dotazioni di capitale umano - vale a dire le competenze della forza lavoro - vengano significativamente ridotte. Ciò implica, la necessità sia di migliorare i sistemi di istruzione e di formazione nelle regioni in ritardo di sviluppo e di ampliare l'accesso a questi, così come la necessità per le imprese di utilizzare le capacità potenzialmente disponibili in modo più efficace e adattarsi più rapidamente ai cambiamenti nella tecnologia e nell'organizzazione del lavoro.

Cartina 6 Distribuzione delle attività economiche in Europa a livello di NUTS 3 (1999)



Fonte: IIASA ERD

5.3. Metodologia seguita

Lo studio dei fatti e delle cause di una possibile convergenza, per lo più condotto attraverso l'analisi delle politiche che caratterizzano le aree in ritardo di sviluppo, è stato sinora affrontato attraverso un triplice approccio metodologico.

Il primo approccio, riscontrabile nella sezione 4 del presente lavoro, è stato quello di tipo teorico: esso è peculiare a quell'ampia letteratura che indaga la genesi e soprattutto le cause di persistenza della divergenza osservabile tra regioni, i processi di convergenza e quindi le relative implicazioni e indirizzi di *policy* che sono state adottate nelle regioni indagate.

Il secondo approccio, rintracciabile nelle pagine immediatamente precedenti la presente, è stato di tipo descrittivo e/o valutativo e, in sostanza, ha analizzato le *performance* delle specifiche regioni in ritardo di sviluppo, utilizzando il metodo della comparazione al fine di paragonare alcune fasi di processi simili tra di loro.

Il terzo approccio, riscontrabile nell'analisi a seguire, è di tipo analitico descrittivo.

Ai fini della analisi delle allocazioni dei fondi a finalità strutturale verso le regioni appartenenti all'obiettivo 1 individuato dalla politica di coesione economica e sociale, si è utilizzata la serie storica dei Conti Pubblici Territoriali a prezzi costanti 2000.

I Conti Pubblici Territoriali (CPT) costituiscono uno strumento di ripartizione territoriale dei flussi finanziari del Settore Pubblico Allargato.

La banca dati dei CPT, parte del Sistema Statistico Nazionale e, con una disponibilità di dati a partire dal 1996, presenta caratteristiche di completezza, flessibilità e dettaglio territoriale. Oltre a riferirsi a un universo particolarmente ampio di enti di spesa e alla totalità dei flussi finanziari pubblici (entrate e spese, sia correnti che in conto capitale), i dati consentono un'articolazione flessibile per svariati sub-aggregati relativi quali, per esempio, macro-aree e regioni amministrative, diverse classificazioni settoriali, differenti definizioni di spesa, diversi erogatori finali. Il sistema dei CPT rappresenta quindi uno strumento per effettuare analisi di tipo strutturale ed è largamente utilizzato per definire e valutare gli indirizzi della politica economica territoriale.

Il processo di costruzione delle informazioni si fonda sulla ricostruzione effettiva dei flussi di spesa e di entrata di tutti i soggetti che operano su ciascun territorio regionale,

siano essi appartenenti alla Pubblica Amministrazione che all'Extra PA nazionale e locale, ovvero a quel complesso di enti e aziende che rientrano nel Settore Pubblico Allargato.⁹⁸

Una delle principali caratteristiche della banca dati CPT è la flessibilità delle informazioni di base.

I dati elementari CPT possono infatti essere facilmente aggregati in funzione di definizioni alternative delle variabili di riferimento (economiche, settoriali e territoriali).

La banca dati ricostruisce, per ciascun soggetto appartenente al Settore Pubblico Allargato, i flussi di spesa e di entrata a livello regionale sulla base dei bilanci consuntivi dell'ente stesso senza effettuare, in linea di principio, riclassificazioni, e pervenendo successivamente alla costruzione di conti consolidati per ciascuna regione italiana.

La natura dei CPT è, quindi, di tipo finanziario: i flussi rilevati sono infatti articolati secondo una ripartizione per voce economica che riprende quella adottata nella compilazione dei bilanci degli enti pubblici che adottano il criterio della contabilità finanziaria, ricostruendo un quadro esaustivo di tutte quelle operazioni, messe in atto da ciascun ente, che generano movimenti monetari. Analogamente ai rendiconti degli enti costruiti secondo la contabilità finanziaria, i CPT non registrano infatti operazioni di natura diversa come le rivalutazioni e le svalutazioni di attivi e passivi patrimoniali, gli accantonamenti a fondi e riserve.

La scelta di un conto finanziario discende dalla convinzione che sia proprio questo a essere indispensabile per delineare le realtà entro cui si colloca l'intervento pubblico a livello regionale, nonché che i dati di natura finanziaria siano parte integrante sia del processo decisionale che di quello di formazione e gestione del bilancio pubblico.

A partire dalle informazioni contenute nei CPT, pur preservando la natura finanziaria dei dati, si possono effettuare specifiche elaborazioni per supportare analisi economico-settoriali nonché confronti con altre banche dati.

⁹⁸ La rete dei soggetti produttori dei dati è estremamente articolata e capillare sul territorio, comprendendo, oltre al Nucleo Centrale, operante presso l'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL) del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (DPS), 21 Nuclei Regionali, operanti presso ciascuna regione italiana. La banca dati fa parte dal 2004 del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), la rete dei soggetti pubblici e privati che fornisce l'informazione pubblica, garantendo ai prodotti della rilevazione lo status di informazione statistica ufficiale e assicurando l'obbligo di risposta da parte di tutti i soggetti.

Le serie storiche CPT, in particolare per quanto riguarda i dati di spesa, sono utilizzate anche per la verifica del Principio di Addizionalità richiesto dall'UE al fine di accertare che le risorse con cui i Fondi Strutturali concorrono al conseguimento degli obiettivi della politica comunitaria abbiano carattere aggiuntivo rispetto alle risorse pubbliche nazionali destinate ai medesimi obiettivi.

I CPT rappresentano inoltre uno strumento di elezione per l'analisi degli effetti territoriali delle *policy*. Il supporto offerto, ad esempio, dalle informazioni estratte dalla banca dati per il monitoraggio delle politiche adottate e per la definizione di criteri territoriali di riparto di risorse pubbliche, necessita però di riferirsi ad aggregati confrontabili con altri dati ufficiali, al fine di rendere integrabili le informazioni disponibili.

L'indicatore per valutare l'intensità dell'intervento pubblico, con riferimento alle finalità di sviluppo, è stato la spesa pubblica in conto capitale⁹⁹ che rappresenta una componente rilevante dello *stock* di capitale produttivo e, quindi, costituisce un elemento chiave per la crescita delle regioni italiane.¹⁰⁰

I dati relativi ai Fondi strutturali programmati, impegnati e spesi nei vari anni dalle regioni non sono stati disponibili in modo uniforme.

Durante il primo ciclo di programmazione (1989-93) non vi era infatti un sistema di contabilità in grado di registrare gli importi di cui hanno beneficiato le regioni. Un sistema di registrazione delle spese esiste solo a partire dal 1996; pertanto è stato possibile ricostruire un data set contenente informazioni sui dati annuali utilizzando i dati pubblicati sul sito della Ragioneria Generale dello Stato e le relazioni semestrali del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 1996 - 2007).

Tali fonti consentono di conoscere a partire dal 1996, anno in cui ha avuto inizio la rendicontazione dei Fondi per il periodo di programmazione 1994-1999, il costo programmato e i totali cumulati degli impegni e dei pagamenti al 31 dicembre di ogni anno

⁹⁹ Per spesa in conto capitale si intende l'aggregato formato dalle seguenti voci: beni e opere immobiliari, beni mobili, macchine e attrezzature, trasferimenti in conto capitale a famiglie e imprese, somme non attribuibili in conto capitale.

¹⁰⁰ La teoria della crescita attribuisce un ruolo importante alla spesa in conto capitale (Barro, 1990); e la maggior parte dei modelli mostra come questa rafforzi in modo considerevole il lato dell'offerta dell'economia.

fino al 2007. I dati annuali del periodo 1996-2007 sono stati calcolati come differenza fra i totali cumulati di ciascun secondo semestre di ogni anno.

I dati utilizzati si riferiscono al totale delle risorse investite senza effettuare alcuna distinzione tra la quota erogata dall'Unione Europea, dallo Stato e dai privati. Inoltre, sono stati tenuti distinti i fondi a carattere regionale (associati, quindi, ai POR) dai PON, poiché questi ultimi non sono immediatamente imputabili alle singole regioni, in quanto a carattere nazionale. Infine, non è stata considerata la spesa per programmi di Assistenza Tecnica e i fondi cosiddetti "fuori obiettivo", quali le Iniziative Comunitarie e le Azioni Innovative, poiché non sono a carattere regionale ed, inoltre, rappresentano una quota minima del totale dei fondi disponibili.

Per quanto riguarda invece l'analisi dei dati a livello comunitario, le informazioni e le fonti sono state in prevalenza tratte dalle banche dati dell'Unione Europea, DG Regio ed Eurostat in particolare e dai recentissimi Rapporti nazionali sul Coordinamento della valutazione dei Fondi Strutturali 2000-2006 per ciascun Paese.

L'analisi delle allocazioni e della spesa a livello comunitario ha come obiettivo la valutazione e la comparazione dei dati raccolti, in quanto i programmi attuativi del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), in virtù della possibilità di impiegare le risorse finanziarie programmate nel ciclo di programmazione 2000-2006, sono stati chiusi al 30 giugno 2009 e i Regolamenti comunitari hanno fissato, I termine ultimo per la presentazione delle domande di saldo finale al 30 settembre 2010, non consentendo di conseguenza analisi di altro tipo.

Per quanto riguarda gli aspetti temporali, laddove non precisato, il periodo rispetto al quale sono riferite le analisi condotte è quello settennale relativo al periodo di programmazione 2000-2006.

Al fine di definire al meglio gli obiettivi che ci si è posti, ai fini della analisi delle allocazioni del FESR si è ritenuto opportuno soffermarsi sulla analisi dei dati relativi alle regioni Obiettivo 1 di: Italia, Spagna, Portogallo e Grecia, denominati rispettivamente IT, ES, PT e GR.

Per l'analisi delle allocazioni e della spesa a livello regionale, si analizzano i Programmi Operativi delle regioni Obiettivo 1 2000-2006 che per ciascun Paese preso in esame risultano essere:

- Italia: Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna; sostegno transitorio: Molise.
- Grecia: Anatoliki Makedonia, Thraki, Kentriki Makedonia, Dytiki Makedonia, Thessalia, Ipeiros, Ionia Nisia, Dytiki Ellada, Sterea Ellada, Peloponnisos, Attiki, Voreio Aigaio, Notio Aigaio, Kriti (ossia l'intero Paese).
- Spagna: Galicia, Principado de Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Comunidad Valenciana, Andalucía, Región de Murcia, Ceuta y Melilla, Canarias; sostegno transitorio: Cantabria.
- Portogallo: Norte, Centro, Alentejo, Algarve, Açores, Madeira; sostegno transitorio: Lisboa e Vale do Tejo.

5.4. L'attuazione del Quadro comunitario di sostegno (QCS) 2000-2006 e analisi delle allocazioni UE verso le regioni Obiettivo 1 dei Paesi dell'Europa Meridionale nel periodo di programmazione 2000-2006

5.4.1. Analisi a livello comunitario delle allocazioni complessive dei Fondi Strutturali

L'obiettivo di rafforzare la coesione economica e sociale, come già messo in evidenza, viene esplicitamente citato nell'articolo 2 del Trattato e come primo obiettivo dell'Unione. Più in particolare, l'articolo 158 afferma che la coesione è una preconditione per uno sviluppo armonioso nella UE:

Il Trattato, rendendo esplicito l'obiettivo di riduzione delle disparità di sviluppo economico, richiede implicitamente che le politiche europee, e le misure di coesione, in particolare, siano in grado di influenzare la dotazione di fattori e l'allocazione delle risorse, promuovendo la crescita economica.

Più in particolare, le politiche di coesione sono volte all'incremento degli investimenti e non riguardano in alcun modo le politiche per l'espansione dei consumi né quelle miranti ai soli fini redistributivi.

In tal senso, il bilancio dell'Unione diventa uno strumento chiave ai fini della coesione: in primo luogo, anche se una parte della spesa non è diretta esplicitamente verso tale obiettivo, lo è una percentuale consistente; in secondo luogo, i contributi al bilancio devono tener conto della diversa capacità di pagamento degli Stati membri e le misure messe in atto devono essere programmate per migliorare la situazione sfavorevole delle regioni in ritardo di sviluppo.

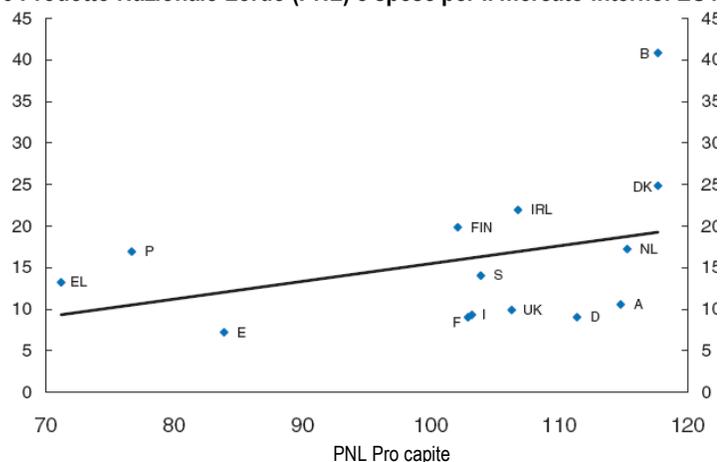
Il bilancio dell'Unione europea in quanto tale in effetti non ha alcuna funzione di stabilizzazione.

Tuttavia, in base ai dati del 1999, il 23,3% della spesa è stata destinata ad obiettivi allocativi, 71,4% ad obiettivi redistributivi e la restante quota a fini amministrativi (Commissione Europea, Info Regio, 2004).

La spesa allocativa è destinata sia a modificare la ripartizione del mercato dei beni e / o servizi, sia per correggere i fallimenti di mercato sia per migliorare l'andamento del mercato stesso. Esempi del primo tipo sono le spese di ricerca, le reti trans-europee e per l'ambiente, mentre la spesa per la PAC è un esempio di spesa volta al miglior andamento di mercato.

Le spese per la correzione dei fallimenti di mercato, come si evince dal grafico 8, non sono positivamente correlate alla prosperità dei Paesi cui sono destinate, quindi, non incidono direttamente sulla coesione.

Grafico 8 Prodotto Nazionale Lordo (PNL) e spese per il mercato interno. EU15=100 (1999)



Fonte: *Elaborazione su dati Eurostat, Statistic Database*

Il principale strumento della politica di coesione è pertanto la spesa comunitaria stanziata a fini redistributivi.

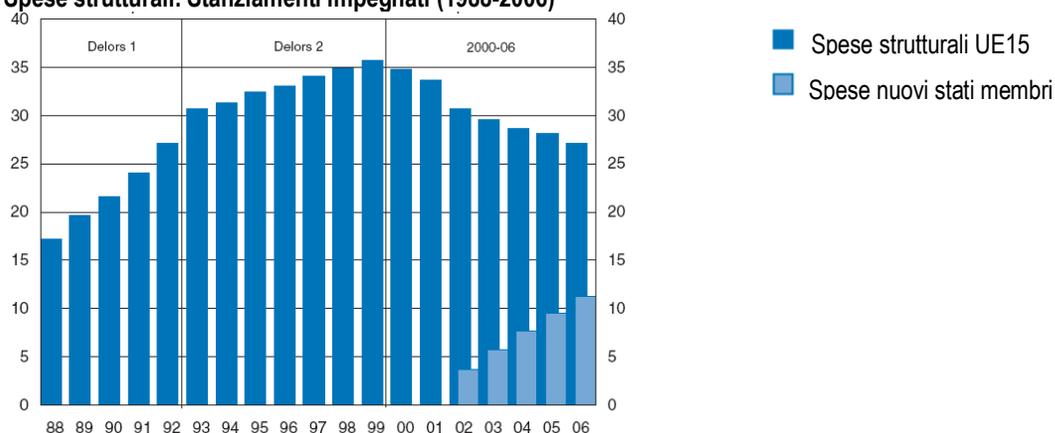
Nella programmazione 2000-2006, obiettivo prioritario della UE è stato in effetti quello di posizionare le spese strutturali al centro della strategia di allargamento, destinando circa l'80% del totale dei fondi ai nuovi Stati membri.

L'enfasi posta sullo sviluppo e sulla convergenza, spiega l'importanza attribuita al principio di addizionalità, secondo il quale i trasferimenti comunitari non possono portare a una riduzione delle spese strutturali finanziate dagli Stati membri stessi. In altre parole, gli aiuti strutturali dell'Unione europea devono comunque essere sempre complementari e integrativi degli investimenti nazionali.

L'attuale sistema delle spese strutturali può quindi essere pensato come un sistema basato su regole in cui la convergenza è legata agli investimenti comunitari per specifici progetti e altri parametri finanziari.

Come si evidenzia dall'analisi del grafico 9 – in cui è riportata separatamente la spesa stanziata relativa agli stati membri facenti parte della UE a 15 dalla spesa stanziata per i nuovi stati membri - le spese strutturali hanno subito un incremento nel corso dei due periodi di programmazione, 1988-1993 e 1994 al 1999; viceversa si nota un decremento nel periodo dal 2000 al 2006.

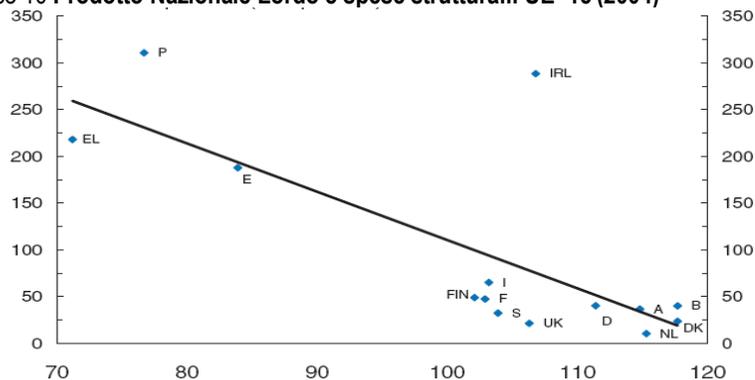
Grafico 9 **Spese strutturali. Stanziamenti impegnati (1988-2006)**



Fonte: *Elaborazione su dati Eurostat, Statistic Database*

Inoltre, vi è una chiara dipendenza negativa tra le spese strutturali e il livello di sviluppo degli Stati membri, nonostante non sia del tutto sistematica. (Grafico 10).

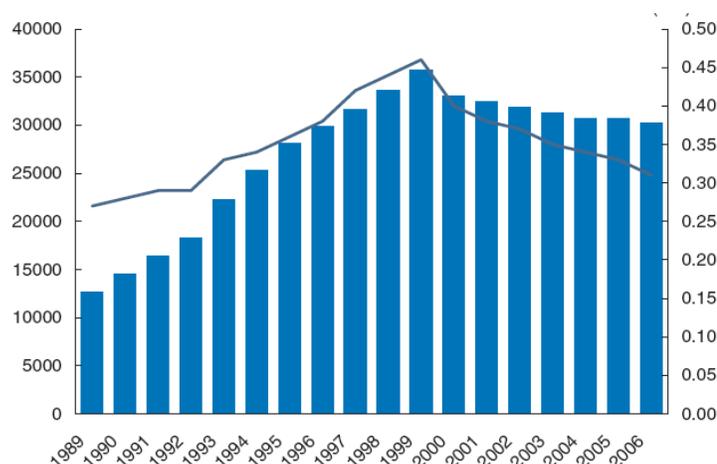
Grafico 10 **Prodotto Nazionale Lordo e spese strutturali. UE=15 (2004)**



Fonte: *Elaborazione su dati Eurostat, Statistic Database.*

L'intervento comunitario a sostegno della coesione implica una dimensione finanziaria significativa. I Fondi strutturali e il Fondo di Coesione insieme rappresentano infatti una quota pari al 30% del totale delle spese del bilancio comunitario.(Grafico 11).

Grafico 11 Evoluzione dell'investimento UE in Fondi strutturali e Fondo di Coesione in rapporto all'evoluzione dell'incremento percentuale del PIL UE (1989-2006)



Fonte: Elaborazione su dati Eurostat, Statistic Database

Tale sforzo finanziario è stato significativo in termini macroeconomici, in particolare in alcune regioni dell'Obiettivo 1 (Tabella 5).

Tabella 5 Effetti economici del Fondo di Coesione per Grecia, Spagna e Portogallo nei periodi di programmazione (1989-93), (1994-99) e (2000-2006)

	Grecia	Spagna	Portogallo
% PIL			
1989-93	2,6	0,7	3
1994-99	3	1,5	3,3
2000-06	2,8	1,3	2,9
% Investimenti lordi fissi			
1989-93	11,8	2,9	12,4
1994-99	14,6	6,7	14,2
2000-06	12,3	5,5	11,4

Fonte: Elaborazione su dati Eurostat, Statistic Database

Nel periodo di programmazione 2000-2006, i finanziamenti comunitari ammontano per il Portogallo al 2.9% del PIL, per la Grecia al 2.8% e per la Spagna all'1.3%.

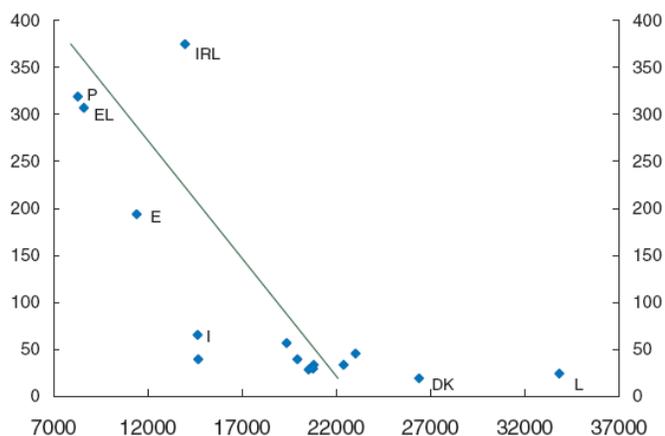
Il sostegno comunitario in termini di investimenti lordi fissi è stato ancora maggiore, rappresentando quasi il 12% del totale degli investimenti in Grecia, circa il 11% in Portogallo, il 3% in Irlanda e il 6% in Spagna.(Tabella 5).

L'implicazione immediata è che, senza tali trasferimenti comunitari, la crescita economica, per cui tali investimenti hanno giocato un ruolo fondamentale, sarebbe stata certamente inferiore rispetto agli altri Paesi dell'Unione. Pur tuttavia si nota un decremento dei trasferimenti rispetto ai periodi di programmazione precedenti.

Si è già messo in evidenza come le politiche strutturali comunitarie hanno l'effetto di trasferire risorse di bilancio verso le regioni in ritardo di sviluppo.

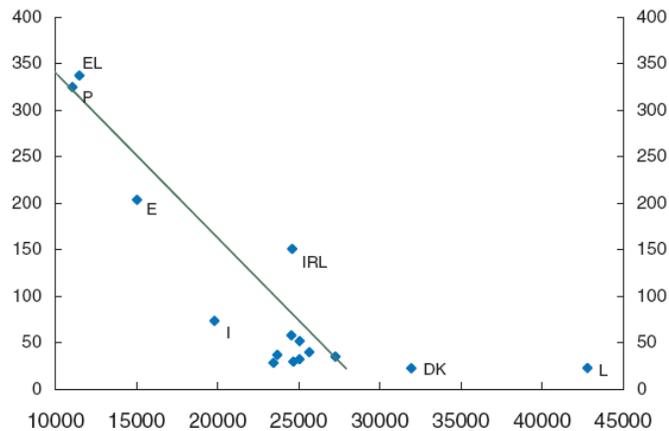
Gli interventi comunitari verso i Paesi della coesione sono, in tal senso, ovviamente, molto più elevati rispetto agli altri Paesi membri; infatti quasi il 70% degli stanziamenti totali per i Fondi strutturali per il periodo 2000-2006 (circa EUR 136 MLD di euro) è destinato alle regioni dell'obiettivo 1 rispetto al 68% relativo al periodo di programmazione 1994-1999.

Grafico 12 **Fondi Strutturali e Fondo di Coesione e PIL pro-capite negli stati membri (1995)**



Fonte: *Elaborazione su dati Eurostat, Statistic Database*

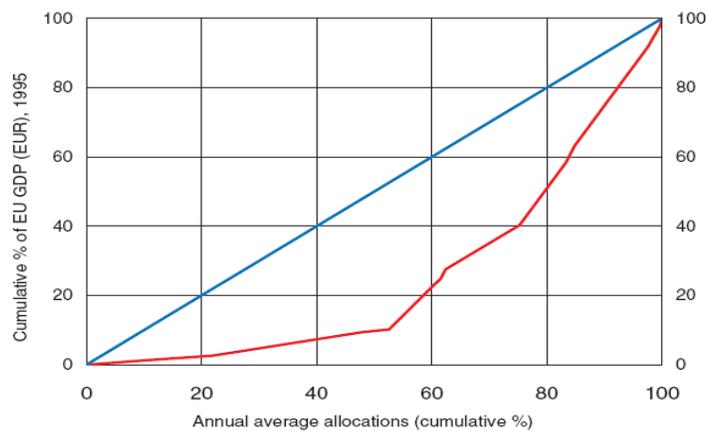
Grafico 13 **Fondi Strutturali e Fondo di Coesione e PIL pro-capite negli stati membri (2000)**



Fonte *Elaborazione su dati Eurostat, Statistic Database*

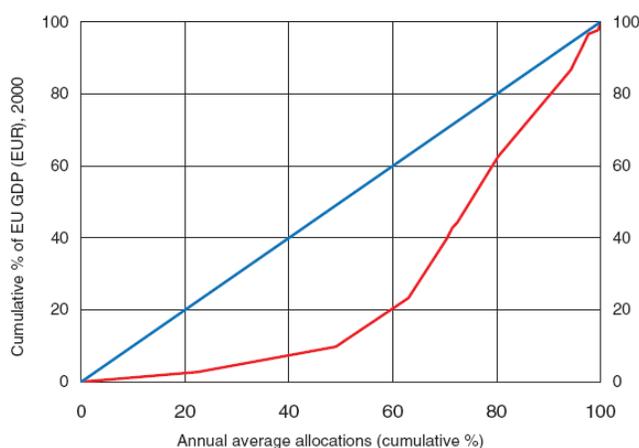
L'uso di un metodo oggettivo per la distribuzione di oltre il 97% dei Fondi strutturali tra gli Stati membri ha reso possibile, da un lato, mantenere la stessa concentrazione di finanziamenti, destinato alle regioni in ritardo di sviluppo. (grafici 12 e 13), e dall'altro, destinare il 60% dei fondi a quelle regioni che, insieme, rappresentano il 20% del PIL dell'UE (grafici 14 e 15).

Grafico 14 **Allocazione dei Fondi Strutturali e PIL per Stato membro (1994-1999)**



Fonte: *Eurostat (2003)*

Grafico 15 **Allocazione dei Fondi Strutturali e PIL per Stato membro (2000-2006)**



Fonte: Eurostat (2007)

Scendendo ad un livello di maggior dettaglio, il tasso globale d'esecuzione degli stanziamenti di pagamento dell'FSE ha raggiunto il 99,9 %, mentre il livello di stanziamenti di pagamento è risultato più elevato dell'anno precedente. Gli impegni totali dell'FSE relativi ai programmi operativi del periodo 2000-2006 ammontavano a 10,486 MLN di euro (99,88 %). Il tasso cumulativo di utilizzazione degli stanziamenti ha raggiunto 1,513 MLD di euro, pari al 99,87% dei crediti di pagamento annuali (1,515 MLD di euro).¹⁰¹ Al termine del 2007 le spese residue totali sugli impegni pre-2007 erano pari a 12 MLD di euro. L'importo globale pagato nel 2007 è stato pari a 3,4 MLD di euro.

Il tasso finanziario d'esecuzione degli stanziamenti di pagamento del FEOGA per i programmi di sviluppo rurale per il periodo 2000-2006 è stato interamente raggiunto al 100 %. Al termine del 2007, gli impegni degli anni precedenti per i quali dovevano ancora essere effettuati pagamenti ammontavano a 3,9 MLD di euro rispetto ai 7,3 MLD di euro del 2006.¹⁰²

¹⁰¹ Per quanto riguarda l'applicazione della regola "n+2", alla fine di 2007 risultavano interessati dodici programmi ed erano coinvolti 92,2 MLN di euro.

¹⁰² Per quanto riguarda la regola "n+2" (che si applica al termine del 2007 ad impegni assunti nel 2005 o precedentemente) le prime stime mostrano che il rischio di eventuali disimpegni circa i fondi di sviluppo rurale si aggira intorno ai 70 MLN di euro.

L'attuazione del bilancio al 2007 è risultata pertanto soddisfacente. E' stato eseguito il 97,5% degli stanziamenti di pagamento. Il tasso di pagamento ha raggiunto il 96,44% nelle regioni dell'Obiettivo 1 e il 99,96% nelle regioni al di fuori obiettivo.

Per quanto riguarda l'esecuzione della regola "n+2", le stime riguardanti i disimpegni ammontavano a circa 54 MLN di euro per il 2007.

Nell'ambito dei programmi dell'Obiettivo 1 gli investimenti hanno riguardato principalmente progetti relativi a infrastrutture di base (41,4%), più della metà dei quali destinati ad infrastrutture di trasporto (53%). Più di un terzo (33,5%) delle risorse dell'Obiettivo 1 sono state investite nel settore produttivo, al centro del quale si colloca l'assistenza alle piccole e medie imprese (PMI) e all'artigianato (28,6%).

I progetti finalizzati allo sviluppo del capitale umano rappresentano il 23,2% delle risorse nelle regioni dell'Obiettivo 1. Gli interventi principali in questo campo sono quasi equamente distribuiti tra politiche del mercato del lavoro (31,3%) ed istruzione e formazione professionale (31% rispettivamente).

5.4.2. Allocations del FESR con focus sui settori Agricoltura e Pesca

In termini di esecuzione di bilancio, il tasso globale d'esecuzione degli stanziamenti di pagamento per l'FESR ha raggiunto il 99,9%, mentre il livello degli stanziamenti di pagamento è stato il più alto in assoluto, pari a 17,4 MLD per i programmi 2000-2006. Per gli Obiettivi 1 e 2 e le iniziative comunitarie, è stata raggiunta l'esecuzione completa degli stanziamenti di pagamento. Inoltre, i programmi dell'Obiettivo 1 hanno mostrato una maggiore richiesta di rimborsi rispetto a quanto inizialmente previsto, compensando così gli anticipi ai nuovi programmi, la cui adozione ha avuto luogo alla fine del dicembre 2007 o è stata rinviata al 2008.

Al termine del 2007, gli impegni presi negli anni precedenti in base ai quali dovevano ancora essere effettuati i pagamenti hanno raggiunto 27,7 MLD di euro rispetto ai 45,8 MLD di euro del 2006.

Sempre nel 2007, la regola "n+2" per il disimpegno automatico è risultata uno strumento efficiente per stimolare gli Stati membri a dedicare le risorse e gli sforzi

nell'esecuzione tempestiva di programmi europei. Le ultime previsioni dimostrano che il rischio di eventuali disimpegni non dovrebbe superare lo 0,7% degli impegni (circa 140 MLN di euro).

Nel 2007, il tasso d'assorbimento dell'FESR per tutti gli Stati membri ha raggiunto il 79% della dotazione finanziaria globale del 2000-2006.

Dall'analisi relativa dei Programmi Operativi Regionali (POR) di Italia, Spagna, Portogallo e Grecia si evince una politica, per molti versi ancora settoriale, e con un orientamento prettamente territoriale, avendo indirizzato i suoi interventi, in maniera più strutturata rispetto al passato, verso quelle tematiche legate alla tutela ambientale, alla valorizzazione delle risorse naturali e storico culturali e, in generale, alle tematiche legate ai servizi, alla qualità della vita, all'occupazione rurale, alla diversificazione nelle aree rurali. Tale estensione, in termini di obiettivi, si traduce anche in un cambiamento dei beneficiari che, con la programmazione 2000-2006, vengono estesi ad attori esterni al settore agricolo.

Nel periodo 2000-2006 solo poco più di un quarto della popolazione dell'Unione (UE a 15) vive nelle regioni dell'Obiettivo 1, ed il totale dei Fondi Strutturali, allocati nelle regioni dell'Obiettivo 1 e 2 risulta pari a circa 185.5 MLD di euro registrando una media annua di 26.5 MLD (Tabella 9).

Circa 170 MLD di euro sono stanziati per finanziare le spese nelle regioni dell'Obiettivo 1 (86% del totale). Mentre i cofinanziamenti dei governi nazionali sono pari a 122.6 MLD di euro.

Come si evince dalla Tabella 6, i Fondi Strutturali comunitari e Fondi pubblici, comprensivi del cofinanziamento nazionale allocati ai quattro Paesi ammontano al il 72.9% del totale.¹⁰³

In merito alla spesa (Tabella 7 e Grafici 16 e 17), il totale della spesa pubblica (Fondi Strutturali più il cofinanziamento nazionale) è stato pari a circa il 71%.

¹⁰³ Alla Spagna era previsto che andasse oltre un terzo del totale.

Tabella 6 **Popolazione UE a 15 coperta dall'Obiettivo 1 per singolo Stato membro (2000-2006)**

	% Popolazione
BE	12,3
DE	17,9
IE	100,0
GR	100,0
ES	58,7
FR	4,7
IT	33,4
NL	2,2
AT	3,4
PT	100,0
FI	19,8
SE	10,6
UK	11,9
CY	28,7
CZ	96,4
SK	96,7
UE15	26,0

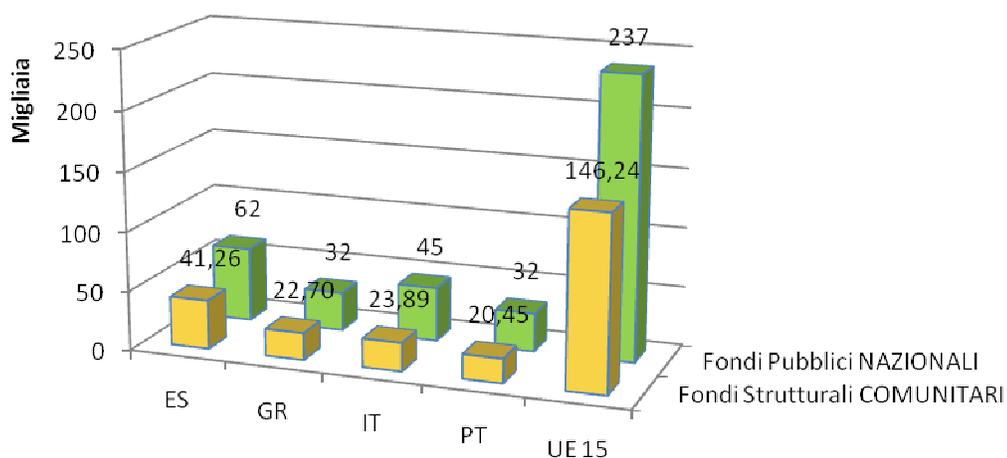
Fonte: *Elaborazioni su dati Eurostat*

Tabella 7 **Distribuzione delle Allocazioni UE verso le Regioni Obiettivo 1 di Spagna, Italia, Grecia e Portogallo e relativi impieghi secondo la tipologia di fondo (2000-2006) (MLN di Euro).**

	Allocazione Obiettivo 1 <i>(MLN di euro)</i>		Spese Obiettivo 1 <i>(MLN di euro)</i>		Spese Obiettivo 1 %	
	Fondi Pubblici NAZIONALI	Fondi Strutturali COMUNITARI	Fondi Pubblici NAZIONALI	Fondi Strutturali COMUNITARI	Fondi Pubblici NAZIONALI	Fondi Strutturali COMUNITARI
ES	62.492,80	41.257,60	53.872,40	35.601,08	86%	86%
GR	32.418,00	22.698,00	28.528,60	20.282,60	88%	89%
IT	45.327,70	23.886,10	38.637,90	20.396,00	85%	85%
PT	32.237,60	20.453,70	29.949,00	18.106,50	93%	89%
UE 15	236.557,30	146.241,60	212.399,00	128.565,20	90%	88%

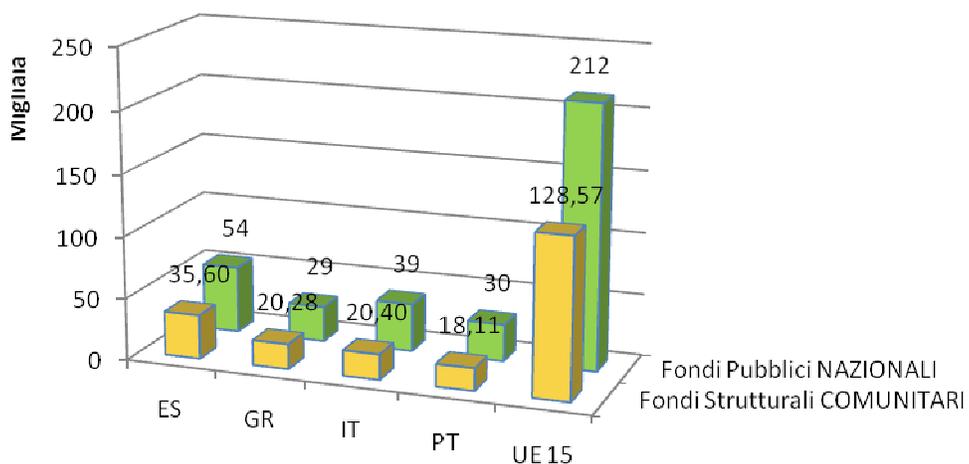
Fonte: *Elaborazioni da Synthesis Report "Ex-post Evaluation of the ERDF 2000-2006"*

Grafico 16 Distribuzione delle Allocazioni UE verso le Regioni Obiettivo 1 di Spagna, Italia, Grecia e Portogallo secondo la tipologia di fondo (2000-2006) (MLN di Euro)



Fonte: Elaborazioni da Synthesis Report "Ex-post Evaluation of the ERDF 2000-2006"

Grafico 17 Distribuzione degli Impieghi delle Regioni Obiettivo 1 di Spagna, Italia, Grecia e Portogallo secondo la tipologia di fondo (2000-2006) (MLN di Euro)



Fonte: Elaborazioni da Synthesis Report "Ex-post Evaluation of the ERDF 2000-2006"

La Spagna assorbe circa 54 MLD; segue l'Italia con quasi 39 MLD; mentre al Portogallo e alla Grecia sono stati trasferiti meno di 30 MLD.

Circa i due terzi del totale del FESR hanno contribuito con una somma pari a 122.8 MLD di euro nel periodo programmatico 2000-2006. Occorre precisare che quasi tutto il FESR è stato destinato all'UE a 15 (92.5%) supportando maggiormente le regioni dell'Obiettivo 1 (81%).

Circa un quarto del FESR è stato trasferito alla Spagna,¹⁰⁴ il 16% è stato trasferito all'Italia e circa il 12 – 13% alla Grecia ed al Portogallo (Tabella 8).

Una caratteristica comune a quasi tutti i Paesi dell'Obiettivo 1, riguarda la tempistica nella capacità di spesa dei fondi comunitari di sviluppo regionale. Vale a dire che una cospicua parte viene spesa nel cosiddetto "anno di picco" (2006-2007) e la restante dopo la fine dello stesso periodo di programmazione.

Tabella 8 **Distribuzione delle Allocazioni del FESR verso le Regioni Obiettivo 1 di Spagna, Italia, Grecia e Portogallo e relativi impieghi (2000-2006) (MLN di Euro)**

	FESR		
	Allocazione	Spese	% DI SPESA
	<i>(MLN di euro)</i>		
ES	25.358,50	22.189,40	87,50%
GR	15.152,50	13.580,60	89,63%
IT	15.918,10	13.919,60	87,45%
PT	13.229,80	11.717,90	88,57%
UE 15	91.897,50	81.506,70	88,69%

Fonte: *Elaborazioni della Tab. 1.3- Synthesis Report "Ex-post Evaluation of the ERDF 2000-2006"; spese alla fine del 2008)*

Nel 2009 infatti la chiusura della programmazione dei Fondi Strutturali ha determinato un'accelerazione dei pagamenti e un rallentamento nell'erogazione dei fondi derivanti dalle risorse nazionali.

¹⁰⁴La motivazione principale va ricercata sia nell'estensione territoriale del Paese sia nella numerosità delle regioni ricadenti nell'Obiettivo 1 notevolmente rispetto a quelle degli altri Stati membri.

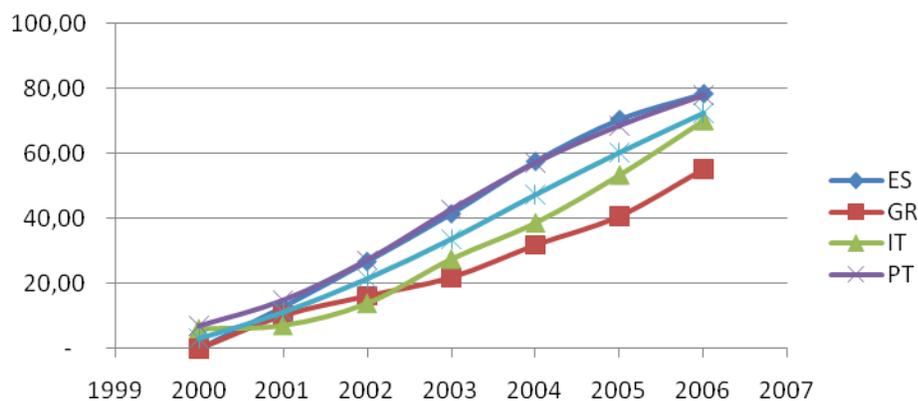
Dai pagamenti effettuati dal FESR nel periodo preso in esame (Tabella 9), più facilmente leggibili nel Grafico 18, si evince che, nel 2006, la Spagna ed il Portogallo registrano cumulativamente circa l'80%; segue l'Italia con il 70% e la Grecia con il 55,1%. Un caso estremo è risultato essere la Grecia, la quale ha registrato alla fine del 2003 circa il 20% dei pagamenti e quasi il 60% a partire dal 2006.

Tabella 9 **Pagamenti del FESR Obiettivo 1 verso gli Stati Membri (2000-2006) (MLN di Euro)**

	% cumulata (fine anno)						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ES	-	12,9	26,9	41,6	57,7	70,6	78,5
GR	-	10,2	16,2	21,9	31,8	40,7	55,1
IT	6,1	7,1	13,9	27,5	38,6	53,3	70
PT	6,9	14,8	27,2	42,8	57,1	68,6	77,9
UE 15	3,1	11,2	21,5	33,7	47,3	60,3	72,4

Fonte: Elaborazioni della Tab. 1.5- Synthesis Report "Ex-post Evaluation of the ERDF 2000-2006"

Grafico 18 **Pagamenti del FESR Obiettivo 1 verso gli Stati Membri (2000-2006) (MLN di Euro)**



Fonte: Elaborazioni della Tab. 1.5- Synthesis Report "Ex-post Evaluation of the ERDF 2000-2006"

Per quanto riguarda la suddivisione dei campi di intervento del FESR e la relativa allocazione (Tabella 10), si noti come il FESR abbia investito in Grecia quasi il 54% del totale in Infrastrutture, Trasporti e Telecomunicazioni.

Tabella 10 **Allocazione del FESR nelle Regioni dell'Obiettivo 1 di Spagna, Grecia, Portogallo e Italia secondo le diverse aree di intervento. UE =15 (2000-2006)**

	GR	ES	IT	PT
Totale 1. Agricoltura e pesca	0,7	0,0	0,7	-
1.1 Agricoltura e foreste	-	-	0,7	-
1.2 Pesca	0,7	-	-	-
Totale 2. Ambiente produttivo	11,4	22,1	31,3	22,2
Totale 3. Risorse Umane	1,5	0,4	0,2	1,8
Totale 4. Infrastrutture dei trasporti e telecomunicazioni	53,60	42,9	29,4	29,0
Totale 5. Ambiente ed energia	7,2	16,4	12,2	9,2
Totale 6. Politica territorial	21,4	17,9	22,4	36,3
6.1 Turismo	3,6	2,1	10,0	5,3
6.2 Pianificazione e recupero	9,1	8,6	8,9	13,4
6.3 Infrastrutture sociali	8,5	7,2	1,8	14,0
6.4 Sviluppo delle aree rurali	0,2	-	1,7	3,6
7. Assistenza tecnica	4,2	0,3	3,7	1,4
Totale Obiettivo 1	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: *Elaborazioni della Tab.1.7 - Synthesis Report "Ex-post Evaluation of the ERDF 2000-2006"*

A seguire, la ripartizione del FESR ha registrato all'interno dei Trasporti e delle Telecomunicazioni il 37%; delle Risorse Umane il 21% ; del supporto alle Imprese il 18% e dell'Agricoltura e alla pesca (compreso lo Sviluppo Rurale) il 14%.

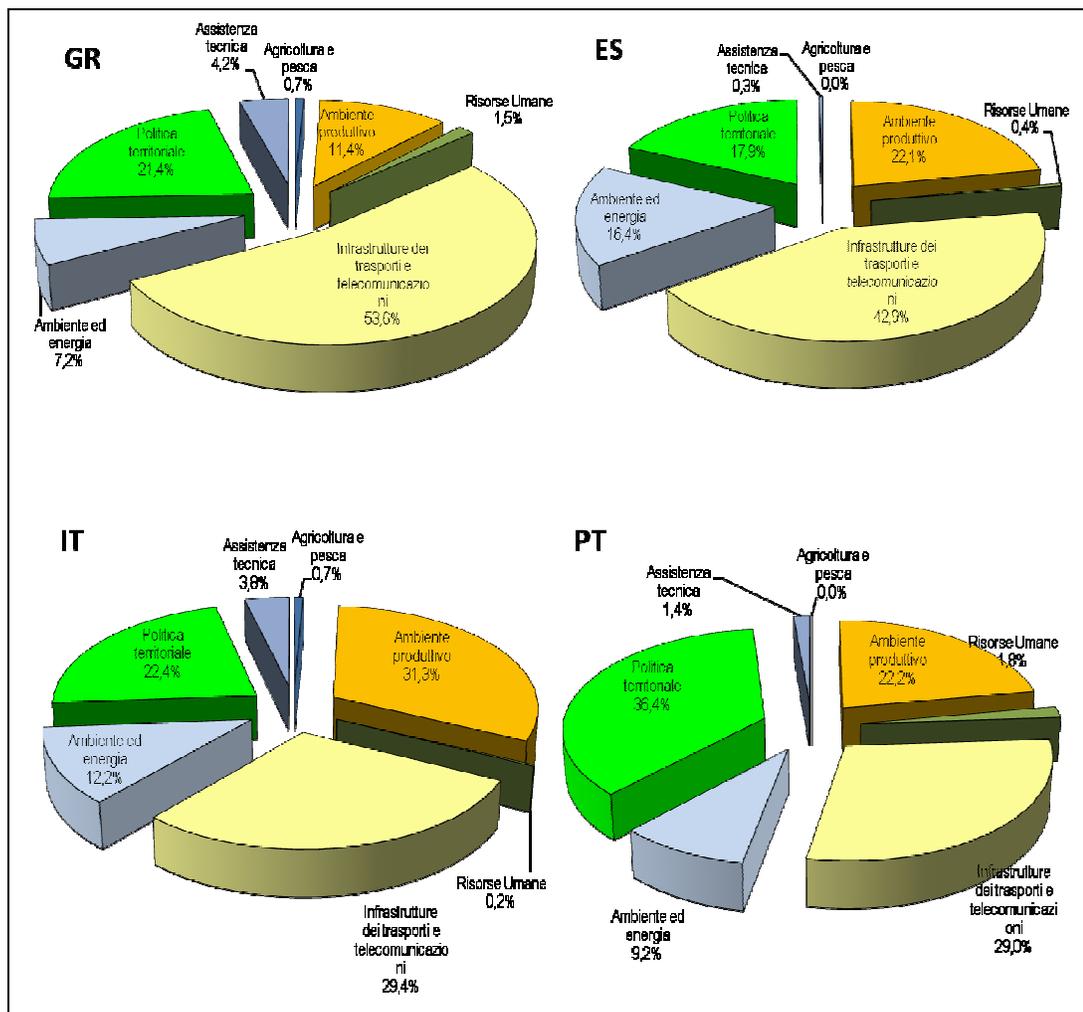
In merito all'Agricoltura e alla pesca (Grafico 22), solo l'Italia e la Grecia hanno registrato delle allocazioni, seppur modeste. Contenuti trasferimenti il FESR ha effettuato a favore delle Risorse Umane e dell'Assistenza tecnica.

Quanto al settore dell'Ambiente e dell'energia si registrano il 7,2% assegnate alla Grecia e al Portogallo, il 12,2% all'Italia ed il 16,4% alla Spagna (Grafico 19).

Si noti invece come il FESR abbia trasferito all'Italia poco meno di un terzo delle risorse disponibili a favore delle imprese, mentre al Portogallo ha trasferito il 22% delle risorse, e l'21,4% alla Grecia e il 17.9 alla Spagna.

Oltre un terzo della politica territoriale del Portogallo è stata invece destinata alle infrastrutture sociali, alla pianificazione, al turismo e allo sviluppo delle aree rurali mentre in Grecia e in Italia le politiche territoriali hanno assorbito risorse pari al 22,4% e al 21,4% solo la Spagna registra il 17,9 % (Grafico 19).

Grafico 19 Allocazione del FESR nelle regioni dell'Obiettivo 1 di Spagna, Grecia, Portogallo e Italia secondo le diverse aree di intervento. UE =15 (2000-2006)



Fonte: Elaborazioni della Tab.1.7 - Synthesis Report "Ex-post Evaluation of the ERDF 2000-2006"

Inoltre, un ulteriore aspetto da rilevare riguarda l'analisi all'interno della valutazione ex post della Commissione Europea (2010), in relazione alla superficie geografica. Difatti, l'analisi utilizzata è stata a livello NUTS 3, riflettendo un maggiore livello di dettaglio rispetto alla classificazione NUTS 2.

Pertanto, l'interrogativo a cui si intende rispondere è comprendere se ci sia stata una maggiore concentrazione delle spese finanziate dal FESR nelle aree rurali o nelle aree urbane.

Circa 25 MLD di euro sono stati destinati alle regioni definite rurali a livello NUTS 3 dell'UE a 15. Particolarmente evidente il caso della Grecia, del Portogallo, poco meno della Spagna e dell'Italia (Tabella 11 i cui dati si riferiscono alla fine del 2006).

Inoltre, occorre evidenziare il contributo della misura relativa a ricerca e sviluppo, nelle aree urbane, e ai trasporti nelle aree remote rurali.¹⁰⁵

Pertanto, preme sottolineare come non siano emerse misure di intervento comuni, sia nelle aree urbane sia nelle aree rurali, e, allo stesso modo sembra non siano state riscontrate strategie comuni per lo sviluppo di ciascuna regione Obiettivo 1. Tutto questo sembrerebbe riflettere differenti esigenze di spesa o strategie diversificate nei relativi campi di intervento. La Spagna registra significativi trasferimenti nella pianificazione e nella ristrutturazione delle aree urbane mentre per l'Italia e il Portogallo si evidenziano altrettanto significativi trasferimenti verso le aree rurali.¹⁰⁶

¹⁰⁵ A tal proposito si veda Tabella 29 in appendice.

¹⁰⁶ A tal proposito si veda Tabella 29 in appendice.

Tabella 11 **Ripartizione del FESR nelle regioni dell'Obiettivo 1 a livello NUTS 3 nell'UE a 15 per tipo di regione e ripartizione della popolazione (2000-2006)**

		Fondo		Popolazione	
		Milioni di euro	% Totale	% Paese	% Totale nell'Ob.1
ES	Urbana	4501	18	45	22
	Intermedia, vicino una città	13271	52	38	52
	Intermedia, remoto	1851	7	4	7
	Rurale, vicino una città	2780	11	8	10
	Rurale, remoto	2956	12	6	9
GR	Urbana	4570	30	36	36
	Intermedia, vicino una città	3450	23	24	24
	Intermedia, remoto	622	4	3	3
	Rurale, vicino una città	768	5	6	6
	Rurale, remoto	5742	38	31	31
IT	Urbana	5148	32	54	38
	Intermedia, vicino una città	7215	45	34	43
	Intermedia, remoto	723	5	3	5
	Rurale, vicino una città	1950	12	7	9
	Rurale, remoto	882	6	3	6
PT	Urbana	5103	39	52	52
	Intermed, vicino una città	4298	32	27	27
	Rurale, vicino una città	736	6	6	6
	Rurale, remoto	3094	23	15	15
UE 15	Urbana	29200	32	51	39
	Intermedia, vicino una città	34236	37	33	34
	Intermedia, remoto	3529	4	1	3
	Rurale, vicini una città	10784	12	10	13
	Rurale, remoto	14150	15	5	11

Fonte: Elaborazioni della Tab.1.10 - *Synthesis Report "Ex-post Evaluation of the ERDF 2000-2006"*

Attraverso l'analisi e la comparazione dei dati e delle valutazioni effettuate dalla Commissione Europea, DG Regio (2010), relativi al campo di intervento "Agricoltura, Silvicultura e Pesca, nei quattro Paesi presi in esame, si evidenzia che l'Italia, ha ricevuto circa il 9% rispetto al totale dei Fondi Strutturali (FEOGA per il 95% e FESR il 5%). Per quanto riguarda l'Agricoltura, il finanziamento ha principalmente sostenuto gli investimenti volti ad aumentare la produttività delle aziende, la commercializzazione e la trasformazione dei prodotti agricoli. I POR hanno focalizzato l'attenzione verso l'industria alimentare, proponendo in diversi casi un approccio d'insieme ("filiera").

Nel settore forestale circa la metà dei finanziamenti (360 MLN di euro) sono stati trasferiti per il ripristino del patrimonio naturale. Nel settore della pesca, secondo la politica comune dell'Unione Europea, le principali priorità hanno continuato un percorso mirato alla razionalizzazione e alla promozione di opportunità volte ad uno sviluppo alternativo ed hanno, inoltre, un sostegno diretto alle imprese.

Alla luce di ciò, anche se alcuni effetti sono stati particolarmente evidenti in alcune regioni, sembrerebbe che gli indicatori di base non abbiano mostrato significativi aumenti della produttività e delle esportazioni agricole ed alimentari. Nel settore della pesca, la dimensione della flotta continua ad essere ridotta (circa il 20%) e le catture risultano diminuite di circa il 25%.

I risultati tangibili, nel settore agricolo, forestale e di prevenzione degli incendi sembrano essere stati alquanto limitati, a causa anche degli interventi non sufficientemente concentrati. Inoltre, l'approccio integrato, utilizzato nell'industria alimentare sembra non essere stato applicato nella pratica e la sovrapposizione di molti strumenti (PAC, PSR e PO sull'intervento in agricoltura) hanno ostacolato l'attuazione e il perseguimento di una strategia efficace.

Il contributo comunitario rispetto allo sviluppo regionale è stato considerato significativo da parte del governo spagnolo (Ministerio de Economía y Hacienda, 2006).

Gli indicatori elaborati, al fine di monitorare i risultati dei programmi mostrano l'espansione delle reti di trasporto, l'ammodernamento della base produttiva (compresa l'agricoltura e la pesca) e, in particolare, un aumento relativo dei livelli di istruzione, delle

attività di ricerca e sviluppo e un ampliamento della società dell'informazione nelle regioni spagnole dell'Obiettivo 1.

Gli aiuti strutturali nelle regioni dell'Obiettivo 1 sono stati associati ad un aumento del valore aggiunto lordo per azienda (cioè un aumento della produttività) ad una generale estensione dei sistemi di irrigazione, nonché ad una crescita del valore aggiunto e dell'occupazione nell'industria della trasformazione alimentare. Allo stesso tempo, l'industria della pesca è stata ammodernata e il numero di navi ridotto notevolmente.

La valutazione dei principali indicatori di impatto in relazione agli obiettivi del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEOGA) del Portogallo mostra che gli obiettivi sono stati raggiunti, con una crescita media annua del 6,5% della produttività del lavoro e della crescita della produzione annua di circa il 7%. Tra i risultati raggiunti si evidenzia un aumento dell'insediamento dei giovani agricoltori, la crescita della produzione e dell'occupazione e un miglioramento delle attrezzature tecniche relative all'unità di Ricerca e sviluppo. Ad esempio, nelle Açores, dove il settore primario riveste un ruolo importante, le misure nel Programma Operativo Regionale hanno contribuito ad aumentare l'efficienza della produzione del latte attraverso la riduzione dei costi di produzione. Gli effetti positivi osservati, anche se non particolarmente significativi, hanno riguardato la diversificazione dei prodotti lattiero-caseari.

La quota destinata in Grecia all'agricoltura è stata simile a quella del Portogallo; nell'ambito dei POR si evidenziano infatti significativi trasferimenti finalizzati al sostegno per gli investimenti relativi all'ammodernamento delle aziende agricole (circa 8.000 piani di miglioramento) e delle riserve idriche e forestali.

Per quanto riguarda la spesa dedicata alle politiche di coesione regionale, come si evince dall'analisi riportata, si tratta di una tema che è stato finora dominato dalle scelte sulla distribuzione delle risorse tra Paesi, dalle conseguenze della progressiva estensione dei Paesi beneficiari, e dalla tensione tra aumento delle risorse e esclusione di alcune regioni. Da più parti si è avanzata la critica che i operassero principalmente con obiettivi di sostegno ai redditi, e con una eccessiva dispersione di risorse, che ne pregiudicava i risultati.

Fabrizio Barca, allora Commissario Europeo per la politica regionale, affronta il problema di come riformare questa politica, di quali obiettivi attribuirle. Il riferimento è al Rapporto presentato nel 2009 dallo stesso Autore.

La politica di sviluppo viene indicata come politica di produzione di un bene pubblico indispensabile, che va a vantaggio di tutti i cittadini europei. Una riforma non graduale, ma profonda e decisa, dovrebbe concentrare le risorse su due o tre temi di alta rilevanza, e dovrebbe essere realizzata con soluzioni procedurali e amministrative capaci di dare forte importanza ai risultati. Sul piano delle procedure di bilancio, suggerisce di modificare l'attuale sistema, che vede prima la trattativa sull'ammontare e il riparto dei fondi, e poi quella sull'uso dei fondi, passando ad un sistema di conclusione simultanea del negoziato su risorse, obiettivi e regole.

5.4.3. Analisi della Spesa in Italia

Il Documento Strategico Preliminare Nazionale 2007- 2013 contiene un'analisi dettagliata sui risultati conseguiti dal QCS 2000-2006.

In ordine al secondo Obiettivo della programmazione 2000-2006, "Una forte addizionalità della politica regionale nel Mezzogiorno", il documento ammette che l'obiettivo non è stato conseguito. *«La quota di spesa in conto capitale (risultava) pari al 37,6 per cento, decisamente inferiore all'obiettivo del 45 per cento»*

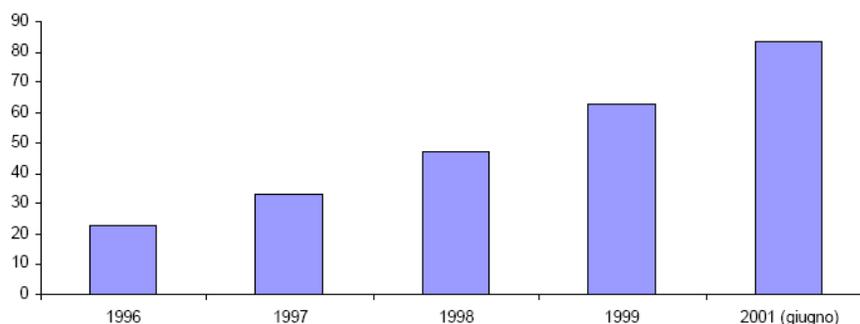
Relativamente al terzo Obiettivo "Riequilibrare la composizione della spesa in conto capitale da incentivi a investimenti pubblici in entrambe le aree del Paese ma specie nel Sud", si legge nel documento che *«i risultati esistono, sono visibili, ma mostrano chiaramente tempi superiori alle previsioni»*.

Secondo i dati forniti dal Ministero dello sviluppo economico, *«alla data di chiusura dell'attuazione dei programmi comunitari 2000-2006 (prorogata al 30 giugno 2009 in tutti gli Stati membri), i dati di monitoraggio evidenziano, nel complesso, su tutte le aree obiettivo, una capacità di spesa che ha raggiunto il 100 per cento delle risorse programmate. (...) Sulla base dei dati pubblicati dalla della Commissione Europea (...), contrariamente a*

quanto verificatosi in passato (...) emerge oggi chiaramente la posizione dell'Italia ai vertici della graduatoria come capacità di utilizzo delle risorse».

In effetti, richiamando il monito della commissione su citato, si deve sottolineare come alla fine degli anni '90, di fronte alle difficoltà ereditate dal passato, il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS) cercò subito di dare impulso alla spesa e nel "Primo rapporto sullo sviluppo territoriale" (Ministero del Tesoro, 1998) evidenziò la necessità di velocizzare la spesa dei fondi comunitari, accelerandone in maniera decisiva la capacità di assorbimento (Grafico 20); le regioni ricadenti nell'obiettivo 1, maggiormente criticate in passato per non aver saputo impiegare tempestivamente i fondi comunitari, registrarono così un consistente miglioramento (Tabella 12).

Grafico 20 **Esecuzione finanziaria dei Fondi Strutturali in Italia (1996-2001)**



Fonte : *Elaborazione su dati Ministero dell'Economia (2003)*

Benché, in prospettiva comparata resti un certo divario (Tabella 12), lo sforzo italiano nella direzione di un più efficiente utilizzo dei fondi comunitari fu riconosciuta anche dalla Commissione europea: in una delle relazioni sull'attuazione dei, in cui si evidenziava che «l'esecuzione finanziaria del QCS (dell'obiettivo 1) è andat(a) accelerandosi» (Commissione Europea, 2003).

Tabella 12 **Esecuzione finanziaria dei Fondi Strutturali in Italia per autorità di gestione territoriale**

	1996	1997	1998	1999	2001 (Giugno)
Multiregionale	30	42	54	76	87
Regionale	10	28	42	55	79
	23	33	48	63	83

Fonte : *Elaborazione su dati Ministero dell'Economia*

Un utile indicatore per valutare l'intensità dell'intervento pubblico con riferimento a finalità di sviluppo è la spesa pubblica in conto capitale¹⁰⁷ che rappresenta una componente rilevante dello stock di capitale produttivo e, quindi, costituisce un elemento chiave per la crescita delle regioni italiane.

L'analisi è basata sulla serie storica dei Conti Pubblici Territoriali (Ministero dello Sviluppo Economico DPS, 2008), a prezzi costanti 2000.

Il dato definitivo per il 2008 dell'indicatore anticipatore della spesa in conto capitale,¹⁰⁸ conferma la localizzazione nel Mezzogiorno di una quota pari al 34,8% del totale nazionale, in progressivo declino dopo il valore massimo registrato nel 2001 quando essa fu pari al 41,1% della spesa in conto capitale del Paese.

Si tratta di un valore, non solo ben lontano dal 45% del totale nazionale originariamente fissato in fase di programmazione, ma che, come accade ormai da qualche anno, non eguaglia neppure il *peso naturale* del Mezzogiorno, che può valutarsi nel 38% circa, media tra la sua quota di popolazione (35%) e la quota del suo territorio (40,8%).

I dati relativi alla spesa nel Mezzogiorno servono a smentire l'idea, purtroppo assai diffusa anche nella pubblicistica, di un Sud inondato da un fiume finanziamenti derivanti da risorse pubbliche, ma sta anche ad indicare come la spesa in conto capitale aggiuntiva (comunitaria e nazionale) in tale area sia valsa negli ultimi anni solo a compensare il deficit della spesa ordinaria.

¹⁰⁷ Per spesa in conto capitale si intende l'aggregato formato dalle seguenti voci: beni e opere immobiliari, beni mobili, macchine e attrezzature, trasferimenti in conto capitale a famiglie e imprese, somme non attribuibili in conto capitale.

¹⁰⁸ L'Indicatore anticipatore (IA) è uno strumento statistico che fornisce, con un ritardo di soli sei mesi rispetto al periodo di riferimento, informazioni relative alla localizzazione territoriale – a livello di macroarea e regione – della spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione. (Barbaro et al., 2004).

La quota di spesa ordinaria destinata alla formazione di capitale nel Mezzogiorno, infatti, è stata pari nel 2007 ad appena il 21,4% del totale nazionale, inferiore di circa 16 punti al citato peso naturale dell'area, e di quasi 9 punti rispetto all'obiettivo del 30%, a tal titolo indicato nei documenti governativi.

Il divario crescente registrato tra enunciazioni programmatiche e realtà attuative, invece di determinare un impegno più forte a rispettare gli obiettivi, ha in effetti portato alla cancellazione di tali obiettivi quantitativi negli ultimi due Documenti di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF).

La distribuzione degli investimenti per area geografica è coerente con gli obiettivi di riequilibrio territoriale, in quanto è nelle regioni del Mezzogiorno che si concentra la maggiore spesa rispetto al PIL regionale e in termini di popolazione, generando un significativo effetto redistributivo (Tabella 13). Infatti, nel periodo 1996-2006, la spesa *pro-capite* nel Mezzogiorno è pari a 876 euro all'anno contro la corrispondente spesa di 780 euro nelle regioni del Centro Nord (in media, un abitante del Mezzogiorno ha, quindi, ricevuto ogni anno il 12% in più rispetto ad un abitante del Centro Nord).¹⁰⁹

¹⁰⁹ L'analisi dei dati dovrebbe considerare la composizione interna della spesa in conto capitale, poiché le spese per investimento, piuttosto che i trasferimenti, sono quelle che concorrono maggiormente al riequilibrio territoriale. In realtà, la spesa per trasferimenti è maggiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord, mentre si osserva un rapporto inverso per le spese per investimento.

Tabella 13 **Distribuzione di alcuni indicatori (Popolazione, Densità della popolazione, PIL pro-capite, Tasso di Disoccupazione e Tasso di Occupazione) in Italia a livello regionale (2001-2002)**

	Popolazione (2001 in migliaia)	Ab./km ² (2001)	PIL/pro cap. (2001, UE 25=100)	Tasso di occupazione (2002, 15-64 anni)	Tasso di disoccupazione (2002)
Italia	57 927	192,2	109,9	55,50%	9,00%
Regioni Ob.1					
Campania	5 783	425,5	71,5	41,90%	21,1
Sicilia	5 071	197,3	71,7	41,90%	20,1
Puglia	4 087	211	71,3	45,30%	14
Calabria	2 040	135,3	68,1	41,90%	24,6
Sardegna	1 646	68,3	83,4	46,70%	18,5
Basilicata	604	60,4	77,3	46,10%	15,3
Molise (phasing-out)	327	73,6	85,7	51,80%	12,6
Regioni Ob.2					
Lombardia	9150	383,4	144,0	63,2%	3,8%
Lazio	5321	309,2	122,2	55,0%	8,6%
Veneto	4555	247,7	127,1	63,2%	3,4%
Piemonte	4291	168,9	126,3	62,0%	5,1%
Emilia-Romagna	4022	181,8	138,5	67,5%	3,3%
Toscana	3553	154,6	121,9	61,5%	4,8%
Liguria	1619	298,7	118,7	58,2%	6,3%
Marche	1473	152,0	110,5	62,7%	4,4%
Abruzzo	1282	118,8	92,2	55,6%	6,2%
Friuli-Venezia Giulia	1190	151,5	123,5	62,0%	3,7%
Trentino Alto Adige	947	69,6	146	66,4%	2,6%
Umbria	843	99,7	107,4	59,0%	5,7%
Valle d'Aosta	121	37,0	136,0	66,3%	3,6%

Fonte: *Elaborazione su dati ISTAT (2005)*

Un ulteriore elemento che segnala la rilevanza dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno è rappresentato dal peso della spesa in conto capitale rispetto al PIL. Dal 1996 al 2006, il Mezzogiorno ha ricevuto, in media, solo il 38,7% della spesa nazionale in

conto capitale, ma tali somme rappresentano rispetto al PIL una quota (6,2%) che è il doppio di quella (3,1%) osservata per le regioni del Centro Nord (3,1%)¹¹⁰ (Tabella 14).

Tabella 14 Indicatori sulla distribuzione territoriale degli investimenti (valori medi) (1996-2006)

	Popolazione	PIL	Spese in conto capitale	Spese in conto capitale/Pop	Spese in Conto Capitale/PIL
Centro Nord	64,2	75,9	61,3	780	3,1
Mezzogiorno	35,9	24,1	38,7	876	6,2
Italia	100	100	100	815	3,9

Fonte: *Elaborazione su dati ISTAT (2005, 2008) e Conti Pubblici Territoriali*

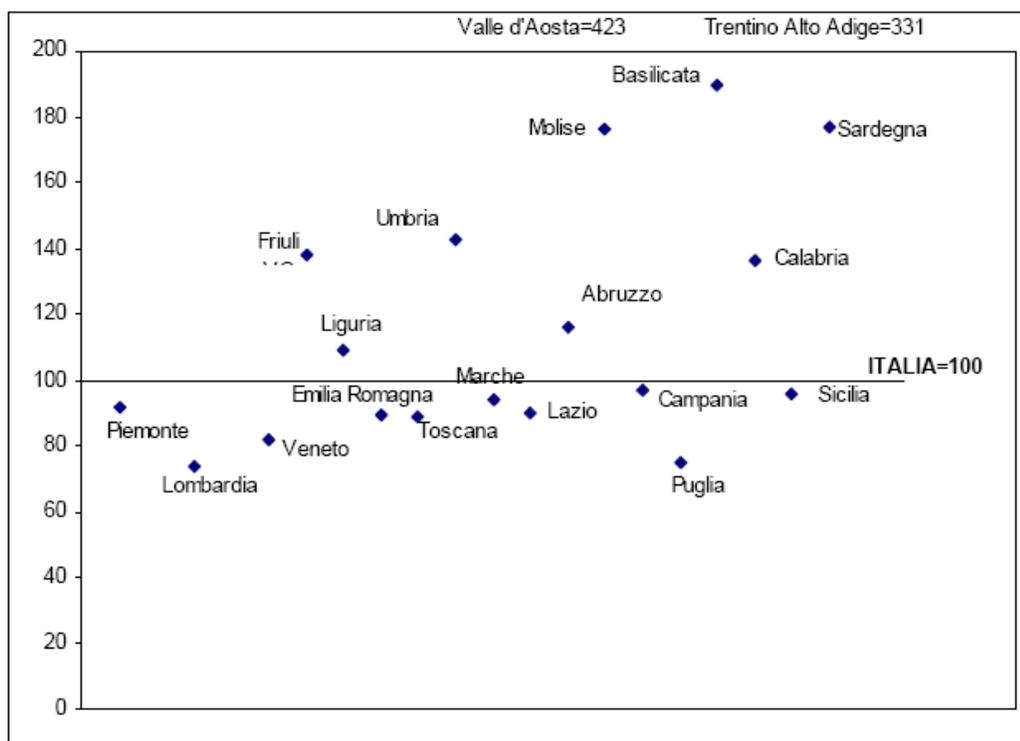
Considerando i dati per singola regione, si nota che all'interno delle due macroaree si evidenziano situazioni molto differenziate (Grafico 21). Per esempio, nel Mezzogiorno si osserva una spesa *pro capite* particolarmente elevata in Basilicata, Molise, Sardegna e Calabria, mentre il contrario si verifica in Puglia, Campania e Sicilia.

Un significativo sostegno allo sviluppo del Mezzogiorno è stato offerto dalle risorse comunitarie provenienti dai fondi comunitari e dal cofinanziamento nazionale.¹¹¹ Pur non essendo disponibile la ripartizione dei dati per fonte di finanziamento, è possibile affermare che i fondi comunitari per le regioni del Sud hanno rappresentato una quota elevata della spesa in conto capitale.

¹¹⁰ Se si considerasse il settore pubblico allargato, si avrebbe una maggiore concentrazione delle spese in conto capitale nelle regioni del Centro Nord. Questo risultato è dovuto alla maggiore presenza di imprese pubbliche in questa area del Paese.

¹¹¹ La politica regionale in Italia è finanziata, oltre che dalle risorse comunitarie (Fondi strutturali e cofinanziamento nazionale), da quelle del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) che dovrebbe destinare l'85% delle proprie risorse al Mezzogiorno.

Grafico 21 **Spesa pro capite in conto capitale della PA per regione (Italia=100) (media 1996-2006, euro costanti: 2000)**



Fonte: *Elaborazioni su dati ISTAT (2005, 2008) e Conti Pubblici Territoriali*

I Fondi strutturali destinati complessivamente all'Italia dal 1994 al 2007 ammontano, tra quota comunitaria, nazionale e privata, a circa 117 MLD di euro, di cui oltre 52 MLD di euro si riferiscono al ciclo di programmazione 1994-1999 e 64 MLD a quello successivo. La tabella 15 fornisce un quadro di sintesi dei contributi totali suddivisi per fondo strutturale e per obiettivo prioritario.

Tabella 15 Programmazione finanziaria per fondo strutturale e per obiettivo prioritario (MLN di Euro)

	1994-1999	%	2000-2006	%	1994-2006	%
Fondo Strutturale						
FESR	32.640,77	62,2%	40.511,18	62,9%	73.151,95	62,6%
FSE	9.931,00	18,9%	16.618,20	25,8%	26.549,20	22,7%
FEOGA	9.090,03	17,3%	6.154,22	9,6%	15.244,25	13,0%
SFOP	790,28	1,5%	1.131,85	1,8%	1.922,13	1,6%
Totale	52.452,08	100%	64.415,45	100%	116.867,53	100%
Obiettivo						
Obiettivo 1	31.849,84	60,7%	46.019,33	71,4%	77.869,17	66,6%
Obiettivo 2	4.351,55	8,3%	7.182,58	11,2%	11.534,13	9,9%
Obiettivo 3	3.046,59	5,8%	9.097,67	14,1%	12.144,26	10,4%
Obiettivo 4	921,10	1,8%			921,10	0,8%
Obiettivo 5a	2.703,58	5,2%			2.703,58	2,3%
Obiettivo 5b	5.173,61	9,9%			5.173,61	4,4%
Fuori Obiettivo	4.405,81	8,4%	2.115,87	3,3%	6.521,68	5,6%
Totale	52.452,08	100%	64.415,45	100%	116.867,53	100%

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Economia (1996-2007)

La lettura del dato per tipologia di fondo consente di evidenziare la rilevanza degli interventi orientati a risanare gli squilibri di sviluppo regionale. Si tratta di interventi tipicamente finanziati dal FESR che rappresenta, infatti, circa il 62% dei finanziamenti totali in entrambi i cicli di programmazione (rispettivamente 32 e 40 MLD di euro). Un peso significativo è assegnato anche agli interventi di ammodernamento dei sistemi di istruzione e formazione, sostenuti dal FSE (circa il 19% e il 26% del totale nei due cicli di programmazione) e agli interventi destinati al settore agricolo finanziati dal FEOGA (17% e 9,6%), mentre decisamente meno rilevanti sono gli interventi nel settore ittico, essendo il peso dello SFOP inferiore al 2% (Tabella 18).

Le risorse destinate all'obiettivo 1, ossia alle regioni del Mezzogiorno, rappresentano la quota più rilevante degli stanziamenti totali previsti per le politiche strutturali in Italia (il 61% nel ciclo 94-99 e più del 70% nel periodo 2000-06). Relativamente ai finanziamenti destinati ad attività nelle zone del Centro-Nord - ricadenti nell'obiettivo 2, 3 e 5 nel periodo 1994-1999 e nell'obiettivo 2 e 3 nel ciclo 2000-2006 - essi ammontano, rispettivamente, a circa il 31% e il 25% del contributo totale.

Il peso degli interventi fuori obiettivo (Iniziative Comunitarie e Azioni innovative) è marginale: poco più di 6 MLD di euro nei due cicli di programmazione. La ripartizione dei per regione è presentata nella tabella 19, in cui si riporta l'ammontare assoluto di risorse destinate alle regioni italiane, nonché il loro peso rispetto al PIL, alla popolazione e agli investimenti regionali.¹¹²

Nel periodo considerato, l'importo stanziato dai in Italia, ad esclusione dei fondi "fuori obiettivo", è stato più di 110 MLD di euro (quasi 78 MLD nelle regioni del Mezzogiorno e poco più di 32 MLD in quelle del Centro-Nord). Queste somme rappresentano nel Mezzogiorno circa l'11% degli investimenti totali e il 40% degli investimenti pubblici, mentre nel Centro Nord equivalgono, rispettivamente, all'1,4% e al 9,5%. Ne consegue che il sostegno dei rappresenta una quota molto più ampia nell'area meno sviluppata del Paese, segnalando una forte dipendenza di queste economie dagli investimenti attivati dall'Europa. La Basilicata è la regione in cui la percentuale di sugli investimenti totali e pubblici assume il valore più elevato. In termini relativi le regioni che hanno avuto una maggiore quota di risorse pro capite sono la Basilicata, la Sardegna e il Molise. In termini assoluti, la Sicilia è, invece, la regione che beneficia dell'importo più elevato di finanziamenti, seguita dalla Campania e dalla Puglia. Da notare, infine, l'importanza delle risorse riservate ai programmi gestiti dalle Amministrazioni Centrali (Fondi Multiregionali o Programmi Nazionali) soprattutto nel Mezzogiorno e, contemporaneamente, una riduzione del loro peso a segnalare il decentramento della politica regionale che si è verificato nel passaggio da un periodo di programmazione all'altro (Tabella 16).

L'analisi della distribuzione territoriale degli stanziamenti evidenzia, dunque, una concentrazione delle risorse nel Mezzogiorno.

¹¹² Da notare il caso dell'Abruzzo che compare in entrambe le aree territoriali, sebbene con etichette diverse. Ciò dipende dal fatto che con il passaggio da un periodo di programmazione all'altro, l'Abruzzo è uscito dalle regioni Obiettivo 1 per entrare a far parte delle regioni Obiettivo 2 e 3. E' da sottolineare, inoltre, il caso del Molise, che nel periodo di programmazione 2000-2006 beneficia di un sostegno transitorio (phasing out) per evitare l'improvvisa interruzione degli aiuti e facilitare il consolidamento dei risultati dei precedenti interventi strutturali

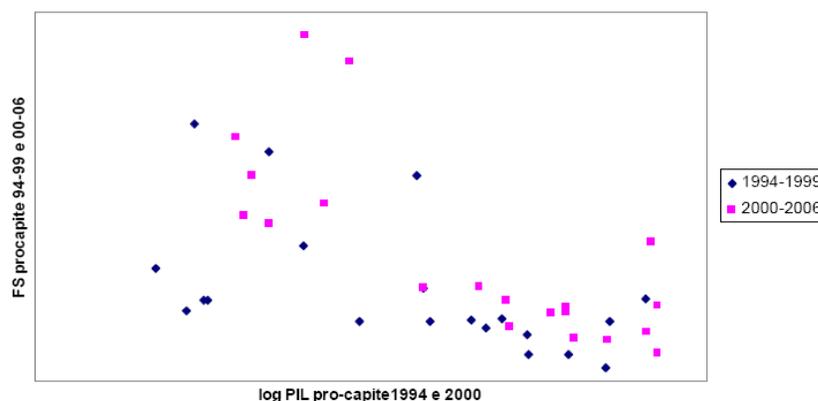
Come atteso e coerentemente ai criteri di attribuzione delle risorse, la distribuzione dei fondi è inversamente correlata con il grado di sviluppo delle regioni (misurato dal livello del PIL pro capite) in entrambi i cicli di programmazione (Grafico 22).

Tabella 16 **Ripartizione territoriale delle regioni Italiane secondo i finanziamenti UE nei due periodi di programmazione (1994-1999) e (2000-2006) (MLN di euro)**

	1994-1999	2000-2006	1994-2006	Fondi/PIL (%)	Fondi / Pop	Fondi/Inv. Totali (%)	Fondi Inv. / Pubblici (%)
Mezzogiorno:	31.818,99	46.019,33	77.838,32	2,2	211,0	10,7	39,9
Abruzzo (94-99)	551,53		551,53	1,0	43,7	5,4	0,4
Basilicata	1.272,69	1.696,07	2.968,76	2,7	495,2	10,0	28,1
Calabria	1.900,95	4.036,40	5.937,35	1,8	292,7	7,8	23,1
Campania	3.260,48	7.748,17	110.008,65	1,1	191,1	5,6	21,1
Molise	616,83	469,48	1.086,31	1,7	335,1	7,2	20,6
Puglia	2.645,94	5.232,35	7.878,29	1,1	194,1	5,7	27,8
Sardegna	1.816,03	4.258,56	6.074,59	1,8	369,3	7,5	22,4
Sicilia	3.305,01	8.459,91	11.764,92	1,3	233,6	6,6	26,2
Totale Regionale	15.369,46	31.900,94	47.270,40	1,4	128,1	6,5	24,2
Totale Multiregionale	16.449,53	14.118,39	30.567,92	0,9	82,8	4,2	15,7
Centro Nord	16.196,43	16.280,25	32.476,68	0,3	156,6	1,4	9,5
Abruzzo (97-99)	61,75	953,17	1.014,92	0,4	79,3	2	8,2
Emilia-Romagna	847,43	1.588,00	2.435,43	0,2	60,6	0,9	7,3
Friuli Venezia Giulia	502,38	707,59	1.209,97	0,3	102	1,7	7,8
Lazio	1.088,72	1.786,48	2.875,20	0,2	54,9	1,0	6,6
Liguria	794,80	1.065,86	1.860,66	0,4	115,8	2,5	11,4
Lombardia	921,35	2.003,90	2.916,25	0,1	32	0,5	4,7
Marche	1.071,76	638,93	1.710,69	0,4	115,9	2,2	13,3
Trentino Alto Adige	431,27	564,58	995,85	0,3	115,8	1,1	3,4
Piemonte	2.154,85	2.356,30	4.511,15	0,4	115,7	1,7	12,3
Toscana	1.719,27	1.938,26	3.657,53	0,4	103,4	2,0	12,5
Umbria	1.355,57	632,37	1.987,94	0,9	236,8	4,5	17,6
Valle D'Aosta	78,33	135,12	213,45	0,5	177,7	2,2	4,5
Veneto	1.636,89	1.469,26	3.106,15	0,2	68,3	1	8,9
Totale Regionale	12.655,37	15.839,81	28.495,18	0,2	137,4	1,2	8,3
Totale Multiregionale	3.541,06	440,44	3.981,50	0,0	19,2	0,2	1,2
Italia	48.015,42	62.299,58	110.315,00	0,7	191,4	3,6	20,5

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (1996-2007), ISTAT (2005, 2008) e Conti Pubblici Territoriali.

Grafico 22 **Fondi strutturali e PIL nelle regioni italiane nei due periodi di programmazione (1994-1999) e (2000-2006)**



Fonte: *Elaborazioni su dati del Ministero dell'Economia (1996-2007), ISTAT (2005, 2008)*

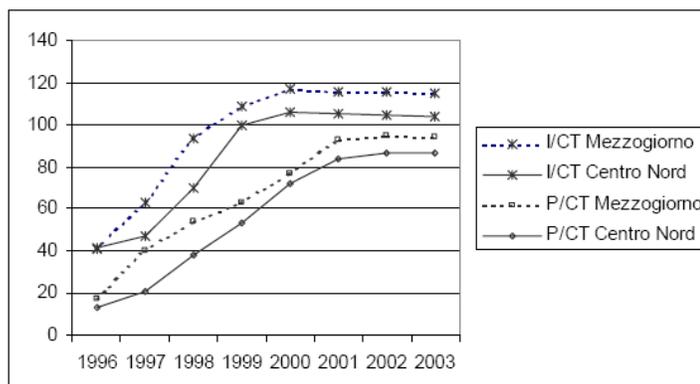
5.4.3.1. Attuazione finanziaria al 2007

Affinché la politica comunitaria possa essere efficace, occorre che la spesa programmata nei Quadri Comunitari di Sostegno (QCS) sia pienamente assorbita dalle singole regioni e che i singoli programmi siano attuati in maniera efficiente.

Una rappresentazione dell'attuazione finanziaria degli interventi è descritta nei Grafici 23 e 24, in cui si confrontano, in termini di capacità di impegno (impegni sul contributo totale I/CT) e di spesa (pagamenti sul contributo totale P/CT) dei fondi, le *performances* nelle due aree del Paese e nei due cicli di programmazione,.

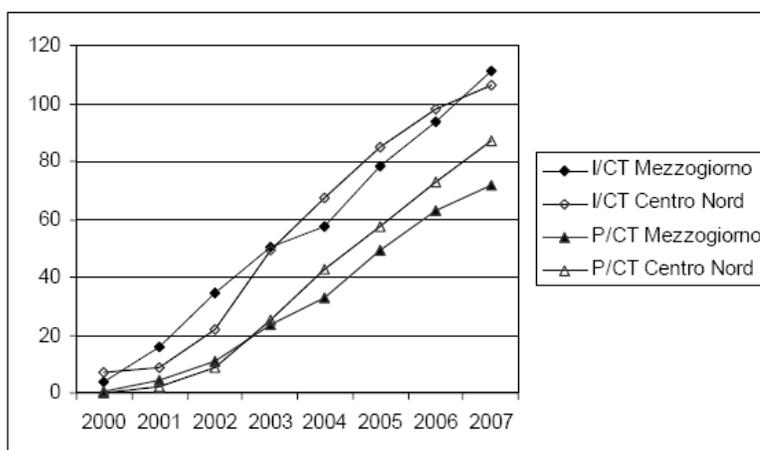
Si noti che relativamente al ciclo 1994-1999, l'avvio della programmazione è stato lento, poiché a fine 1996 (a tre anni dall'avvio) era stato impegnato solo il 41% delle risorse e speso il 16% delle previsioni di programma.

Grafico 23 **Capacità di impegno e di spesa in Italia nel periodo di programmazione (1994-1999)**



Fonte: *Elaborazioni su dati del Ministero dell'Economia (1996-2007)*

Grafico 24 **Capacità di impegno e di spesa in Italia nel periodo di programmazione (2000-2006)**



Fonte: *Elaborazioni su dati del Ministero dell'Economia (1996-2007)*

I grafici 23 e 24 indicano, inoltre, per la fase di programmazione relativa al periodo 1994-1999) uno sfasamento temporale tra l'assunzione degli impegni (la cui conclusione era inizialmente fissata per la fine del 1999), e il termine ultimo per la loro regolazione contabile, che avrebbe dovuto coincidere con la fine del 2001. Pertanto, dal 1999 al 2001 non si registrano significative variazioni negli impegni se non lievi assestamenti legati a rettifiche e alla ritardata comunicazione di impegni precedentemente assunti, mentre più

consistente è stata la variazione registrata dai pagamenti, legata proprio allo scadere dei termini previsti per la loro attuazione.

Infatti, i pagamenti dopo aver registrato una percentuale ridotta nei primi anni (come prevedibile, vista la sequenza logico-temporale che lega i pagamenti agli impegni), in seguito hanno registrato un *trend* in crescita che avrebbe dovuto raggiungere nel 2001 il 100%. In realtà, la percentuale di pagamento si è fermata all'89,7% nel 2001 per raggiungere il 91,7% dell'importo disponibile nel 2003 (a questa data risultano pagati 44,029 MLN di euro dei 48,015 disponibili).¹¹³ Da segnalare la diversa capacità di attuazione finanziaria degli interventi nelle due aree del Paese con il Mezzogiorno che mostra indici di *performance* migliori rispetto al Centro-Nord.

Relativamente al periodo di programmazione 2000-2006, il grafico 24 mostra una crescita contenuta degli impegni e dei pagamenti nei primi due anni, segnale delle difficoltà incontrate nell'avvio della programmazione. Infatti, occorre sottolineare che solo per gli interventi condotti nell'ambito dell'obiettivo 1 e dell'obiettivo 3 vi è stato uno stanziamento di contributi a partire dal 2000, mentre per gli altri interventi i primi stanziamenti si sono avuti nel 2001, ad eccezione dei DOCUP dell'Obiettivo 2 che sono stati avviati solo nel 2002 (cioè a due anni dall'inizio del periodo di programmazione). Di conseguenza, risulta ampliata l'entità delle risorse finanziarie spendibili, ma non di quelle impegnate con tutto quello che ne consegue in termini di scarsa capacità di impegno registrata nei primi anni relativamente nelle regioni del Centro Nord. Superata la fase di avvio, tutti gli indici mostrano una *performance* migliore del Centro Nord rispetto al Mezzogiorno d'Italia.

Da un punto di vista generale, a fine 2007 tutte le risorse disponibili sono state impegnate sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord, mentre i pagamenti effettivamente sostenuti ammontano a quasi l'82% del totale delle risorse stanziare (72% nel Mezzogiorno e 87% nel Centro Nord) e al 74% delle risorse impegnate (72% nel Mezzogiorno e del 82% nel Centro Nord).

Un'analisi a livello più disaggregato è sintetizzata in tabella 17 che confronta le *performances* delle regioni italiane in termini di gestione e utilizzazione delle risorse

¹¹³ Tale risultato appare meno negativo se si considera che al 31/12/1999 la capacità di spesa media era intorno al 60%.

comunitarie, mostrando significative differenze interregionali sia nel Nord che nel Sud del Paese.

Relativamente al ciclo di programmazione 2000-2006, se da una parte si evidenzia che quasi tutte le regioni hanno un *overbooking*¹¹⁴ di risorse, dall'altra si rilevano differenze nella capacità di spesa molto rilevanti. Per le regioni del Mezzogiorno il Molise e la Calabria presentano una maggiore capacità di spesa (rispettivamente dell'84% e dell'80%), mentre, all'estremo opposto, la Sicilia e la Sardegna sono le regioni con i livelli di avanzamento finanziari inferiori, avendo pagato solo il 75% delle risorse stanziare per l'intero periodo di programmazione. Per quanto riguarda il Centro Nord, le regioni che hanno avuto il più alto indice di avanzamento finanziario sono l'Emilia Romagna, il Friuli Venezia Giulia, il Lazio, la Toscana e la Valle d'Aosta (tabella 17).

Se si considera il periodo di programmazione 1994-1999, si nota che la maggior parte delle regioni non ha utilizzato gli stanziamenti disponibili. Delle 20 regioni italiane solo 8 hanno registrato una percentuale di pagamento sui contributi programmati pari o superiore al 100%. Le regioni più virtuose sono state il Trentino Alto Adige, il Friuli Venezia Giulia, la Toscana, la Valle d'Aosta, l'Abruzzo nel periodo 1994-1996, la Basilicata e la Sardegna. All'estremo opposto le regioni con una minore capacità di spesa sono state il Lazio (65%), l'Abruzzo nel periodo 1997-99 (68%), l'Umbria (79%), le Marche (81%) e il Piemonte (82%) (Tabella 17).

¹¹⁴ Il ricorso all'*overbooking*, che è indice di disponibilità di un parco progetti superiore a quello richiesto dagli obiettivi di programmazione, rappresenta una scelta strategica soprattutto in fase di chiusura di programma. Essa garantisce le Amministrazioni dalla eventualità fisiologica che alcuni dei progetti selezionati trovino impedimenti alla realizzazione consentendo così la possibilità di sostituirli con i progetti in *overbooking*.

Tabella 17 **Capacità di impegno e di spesa dei fondi comunitari nei periodi di programmazione (1994-1999) e (2000-2006) (MLN di euro).**¹¹⁵

	1994-1999 (dati al 31/12/2003)					2000-2006 (dati al 31/12/2007)				
	CT	I	P	I/CT	P/CT	CT	I	P	I/CT	P/CT
Mezzogiorno:	31.819	36.705	29.977	115	94	46.019	51.093	36.703	111	72
Abruzzo (1994-1999)	552	685	569	124	103					
Basilicata	1.273	1.581	1.305	124	103	1.696	2.036	1.331	120	78
Calabria	1.901	2.023	1.716	106	90	4.036	4.098	3.221	102	80
Campania	3.260	3.570	2.892	109	89	7.748	8.231	5.887	106	76
Molise	617	733	608	119	99	469	543	397	116	84
Puglia	2.646	3.015	2.363	114	89	5.232	6.004	3.962	115	76
Sardegna	1.816	2.163	1.854	119	102	4.259	4.056	3.202	95	75
Sicilia	3.305	3.740	2.995	113	91	8.460	9.560	6.381	113	75
Totale Regionali	15.369	17.511	14.303	114	93	31.901	34.529	24.380	108	76
Totale Multiregionali	16.450	19.194	15.674	117	95	14.118	16.565	12.323	117	87
Centro Nord	16.196	16.874	14.052	104	87	16.280	17.314	14.210	106	87
Abruzzo (1997-1999)	62	47	42	76	68	953	1.027	729	108	76
Emilia-Romagna	847	938	823	111	97	1.588	320	266	116	97
Friuli Venezia Giulia	502	562	522	112	104	708	1.773	1.530	112	96
Lazio	1.089	1.134	713	104	65	1.786	825	681	117	96
Liguria	795	796	727	100	91	1.066	1.876	1.419	105	79
Lombardia	912	945	890	104	97	2.004	1.102	896	103	84
Marche	1.072	1.090	864	102	81	639	1.984	1.792	99	89
PA Bolzano	252	275	251	109	100	276	608	536	95	84
PA Trento	180	227	191	126	106	289	2.441	1.984	104	84
Piemonte	2.155	2.228	1.772	103	82	2.356	2.083	1.752	107	90
Toscana	1.719	1.844	1.770	107	103	1.938	350	286	121	99
Umbria	1.356	1.455	1.075	107	79	632	629	508	99	80
Valle D'Aosta	78	88	80	113	103	135	169	130	125	96
Veneto	1.637	1.649	1.449	101	88	1.469	1.701	1.346	116	92
Totale Regionali	16.655	13.277	11.167	105	88	15.840	16.889	13.856	107	87
Totale Multiregionali	3.541	3.597	2.885	102	81	440	426	354	97	80
Totale	48.015	53.579	44.029	112	92	62.300	68.408	50.913	109,80	81,72

Fonte: *Elaborazioni su dati del Ministero dell'Economia (1996-2007).*

¹¹⁵ Dove: CT= Contributo Totale, I= Impegni; P= Pagamenti. La capacità di impegno è data dal contributo totale sugli impegni (I/CT); la capacità di spesa è data dai pagamenti sul contributo totale (P/CT).

A quest'ultimo riguardo, afferma il rapporto Svimez 2009 che l'Italia «con una percentuale di pagamenti pari al 78,6% ... degli impegni, a fine 2007, inferiore alla media registrata in relazione al contributo complessivo dei Fondi strutturali, si attesta(va) su livelli piuttosto bassi anche in rapporto alla media dell'UE a 25».

E, inoltre, che i target di spesa dell'Obiettivo 1 sono stati finora raggiunti grazie anche ad un ampio ricorso ai "progetti coerenti", progetti che avevano già copertura in altre risorse nazionali o regionali, presenti in tutti gli assi prioritari di sviluppo.¹¹⁶

Sempre per il rapporto Svimez, «dal 2002 ad oggi le regioni del Sud sono sempre cresciute meno di quelle del resto del Paese: nel periodo 2001-2008 l'incremento annuo del prodotto (a prezzi concatenati) del Mezzogiorno (0,6%) è risultato pari a poco più della metà di quello del CentroNord (1,0%). Non si era mai registrato dal dopoguerra un periodo di sette anni in cui lo sviluppo del Sud fosse costantemente inferiore a quello del CentroNord».

5.4.3.2. Il livello di attuazione al 2010 nel Mezzogiorno d'Italia

Il livello di attuazione complessivo al 30/06/2010¹¹⁷ degli Interventi comunitari nel Mezzogiorno è pari al 105,3% degli stanziamenti complessivi, essendo stati spesi in valori assoluti 48,30 MLD di euro, a fronte di oltre 55,2 MLD di euro di impegni giuridicamente vincolanti assunti entro tale data. (Tabella 18).

¹¹⁶ A tali progetti, secondo il Ministero dello sviluppo economico, si riferiscono pagamenti, eseguiti dai beneficiari finali, per circa 15,9 MLD di euro, su un totale di oltre 48 MLD di spesa contabilizzata dal QCS. Di questi pagamenti generano rimborsi comunitari solo quelli riferiti a progetti rendicontati nel limite del costo totale del singolo programma operativo, con l'esclusione quindi dei progetti in overbooking. I pagamenti scendono quindi a 13,8 MLD di euro concentrati largamente in tipologie di intervento a carattere infrastrutturale, relative agli assi 1 Risorse naturali (19,0 per cento) e 6 Reti e nodi di servizio (39,1 per cento) e in progetti di sostegno all'investimento privato, nell'asse 4 - Sviluppo locale (23,5 per cento). "Emerge quindi chiaramente come il ricorso ai progetti coerenti sia strettamente correlato alla tempistica di attuazione delle opere pubbliche, sostanzialmente incompatibile, soprattutto nel caso delle grandi infrastrutture di trasporto, con la tempistica dei programmi comunitari" Note del Ministero dello sviluppo economico Dipartimento per lo sviluppo e la coesione unitaria comunitaria Direzione generale per la politica regionale unitaria comunitaria prot. n. 1010 del 15 luglio 2010.

¹¹⁷ La Commissione Europea, in considerazione delle difficoltà che numerosi Stati Membri hanno manifestato in relazione alla chiusura dei Programmi 2000 - 2006, collegate alla crisi economico - finanziaria in atto, ha condiviso la necessità di concedere una proroga al termine per l'ammissibilità delle spese al 30 giugno 2009. La data finale di eleggibilità della spesa, fissata dai regolamenti comunitari al 31/12/2008, è quindi stata prorogata al 30/06/2010.

Tabella 18 **Attuazione finanziaria per Asse degli interventi comunitari complessivi verso le regioni Obiettivo 1 in Italia al 30 Giugno 2010.** (MLN di Euro)

ASSE	Contributo Totale 2000-2006	Attuazione Finanziaria	
		Impegni	Pagamenti
1 Risorse naturali	7.658,27	9.838,79	8.243,82
2 Risorse culturali	2.516,94	2.751,99	2.517,25
3 Risorse umane	8.281,92	9.612,44	8.630,94
4 Sistemi locali di sviluppo	14.740,25	17.722,88	14.896,31
5 Città	2.040,50	2.861,20	2.280,84
6 Reti e nodi di servizio	9.775,08	11.472,11	10.867,70
7 Assistenza tecnica	883,14	888,78	870,87
TOTALE QCS	45.896,11	55.148,19	48.307,72

Fonte: *Nostra Elaborazione su banca dati Conti Pubblici Territoriali*, Ministero dello Sviluppo Economico.

Il valore degli impegni supera dunque il contributo totale complessivo delle risorse finanziarie per il periodo di programmazione 2000-2006 attestandosi al 120,2%. (Tabella 18). I dati evidenziano che quasi tutti i programmi e per tutti i fondi hanno casi di *overbooking* finanziario sugli impegni, cioè situazioni in cui la somma degli impegni assunti è superiore alla quota programmata.

La metà dei Programmi ha anche un *overbooking* finanziario sui pagamenti effettuati di circa, rispettivamente, il 5,3% rispetto alla quota programmata. Gli impegni ed i pagamenti, al netto dell'*overbooking*, si attestano, rispettivamente a 45,856 MLD e a 45,825 MLD di euro pari al 99,9% e al 99,8% del contributo totale (Tabella 19).

Tabella 19 **Attuazione finanziaria per Fondo degli interventi comunitari complessivi verso le regioni Obiettivo 1 in Italia al 30 Giugno 2010** (MLN di Euro)

Fondo	Contributo Totale 2000-2006	Attuazione Finanziaria	
		Impegni	Pagamenti
FESR	32.934,84	40.846,94	35.020,08
FSE	6.713,02	7.429,09	6.823,42
SFOP	710,36	686,31	644,78
FEOGA	5.537,89	6.185,85	5.819,45
TOTALE QCS	45.896,11	55.148,19	48.307,72

Fonte: *Elaborazione su banca dati Conti Pubblici Territoriali*, Ministero dello Sviluppo Economico.

Tabella 20 **QCS 2000-2006. Attuazione finanziaria per Fondo al 30 Giugno 2010** (MLN di Euro)

FONDO	Contributo Totale 2000- 2006 CT	Attuazione finanziaria			
		Impegni I	Pagamenti P	Capacità di Impegno I/CT	Capacità di Spesa P/CT
FESR	12.045,49	14.955,18	13.035,18	124,16%	108,22%
FSE	1.766,01	1.998,76	1.783,06	113,18%	100,97%
SFOP	277,38	247,66	233,38	89,28%	84,14%
TOTALE PON	14.088,88	17.201,59	15.051,62	122,09%	106,83%
FESR	20.889,36	25.891,76	21.984,90	123,95%	105,24%
FSE	4.947,01	5.430,33	5.040,36	109,77%	101,89%
SFOP	432,98	438,66	411,39	101,31%	95,02%
FEOGA	5.537,89	6.185,85	5.819,45	111,70%	105,08%
TOTALE POR	31.807,22	37.946,60	33.256,10	119,30%	104,56%
TOTALE QCS	45.896,11	55.148,19	48.307,72	120,16%	105,25%

Fonte: *Elaborazione su banca dati Conti Pubblici Territoriali*, Ministero dello Sviluppo Economico

Risultano, pertanto, non spesi complessivamente 70,645 MLN tutti a carico dei PON, i quali al 30/06/2010 hanno effettuato pagamenti per oltre 15,05 MLD di euro, ovvero il 106,8% del contributo totale, mentre i programmi a titolarità regionale (POR) superano i 33,25 MLD di euro spesa, pari al 104,6% della cifra totale a disposizione per il periodo di programmazione 2000-2006 (Tabella 21).

Tabella 21 **QCS 2000-2006. Attuazione finanziaria per Intervento al 30 Giugno 2010.** (MLN di Euro)

INTERVENTO	Contributo totale 2000/2006	Attuazione finanziaria			
		Impegni	Pagamenti	Capacità di Impegno	Capacità di Spesa
		<i>I</i>	<i>P</i>	<i>I/CT</i>	<i>P/CT</i>
	<i>CT</i>				
PON ATAS	517,10	506,83	502,63	98,01%	97,20%
PON Pesca	277,38	247,66	233,38	89,28%	84,14%
PON Ricerca	2.267,33	2.900,30	2.431,49	127,92%	107,24%
PON Scuola per lo Sviluppo	830,01	901,13	830,47	108,57%	100,05%
PON Sicurezza	1.225,84	1.225,72	1.213,67	99,99%	99,01%
PON Sviluppo	4.451,06	6.169,18	4.679,02	138,60%	105,12%
PON Trasporti	4.520,16	5.250,77	5.160,97	116,16%	114,18%
TOTALE PON	14.088,88	17.201,59	15.051,62	122,09%	106,83%
POR Basilicata	1.696,07	2.052,63	1.861,35	121,02%	109,75%
POR Calabria	4.034,50	4.858,54	4.160,57	120,42%	103,12%
POR Campania	7.745,17	9.488,19	7.998,11	122,50%	103,27%
POR Molise	468,00	562,23	492,36	120,14%	105,21%
POR Puglia	5.222,85	7.143,13	5.809,86	136,77%	111,24%
POR Sardegna	4.180,72	4.725,42	4.417,49	113,03%	105,66%
POR Sicilia	8.459,91	9.116,47	8.516,36	107,76%	100,67%
TOTALE POR	31.807,22	37.946,60	33.256,10	119,30%	104,56%
TOTALE QCS	45.896,11	55.148,19	48.307,72	120,16%	105,25%

Fonte: *Nostra Elaborazione su banca dati Conti Pubblici Territoriali*, Ministero dello Sviluppo Economico

Tra i PON, la migliore performance sembra essere quella registrata. del “PON Trasporti” che al 30/06/2010 ha utilizzato risorse pari al 114,2%; tra i POR il “POR Puglia” mostra la migliore capacità realizzativa, con pagamenti pari al 111,2 % del contributo totale 2000-2006 (Tabella 21).

Ad eccezione del PON ATAS, del PON Sicurezza e del PON Pesca, i restanti programmi hanno già raggiunto delle quote di impegno superiori alla dotazione dei programmi (Tabella 21).

Tabella 22 QCS 2000-2006. FESR Attuazione finanziaria per Intervento al 30 Giugno 2010. (MLN di Euro)

INTERVENTO	Contributo totale 2000/2006 CT	Attuazione finanziaria			
		Impegni I	Pagamenti P	Capacità di Impegno I/CT	Capacità di Spesa P/CT
PON ATAS	265,50	256,39	255,24	96,57%	96,14%
PON Ricerca	1.540,04	2.015,37	1.681,31	130,86%	109,17%
PON Scuola per lo Sviluppo	219,63	226,47	219,79	103,11%	100,07%
PON Sicurezza	1.137,41	1.137,44	1.125,67	100,00%	98,97%
PON Sviluppo	4.362,74	6.068,75	4.592,20	139,10%	105,26%
PON Trasporti	4.520,16	5.250,77	5.160,97	116,16%	114,18%
TOTALE PON	12.045,49	14.955,18	13.035,18	124,16%	108,22%
POR Basilicata	867,77	1.181,21	1.022,28	136,12%	117,81%
POR Calabria	2.517,48	3.105,97	2.608,41	123,38%	103,61%
POR Campania	5.551,41	7.106,34	5.780,31	128,01%	104,12%
POR Molise	298,89	382,41	318,53	127,94%	106,57%
POR Puglia	3.443,65	4.949,07	3.863,02	143,72%	112,18%
POR Sardegna	2.600,98	3.077,80	2.822,30	118,33%	108,51%
POR Sicilia	5.609,17	6.088,95	5.570,06	108,55%	99,30%
TOTALE POR	20.889,36	25.891,76	21.984,90	123,95%	105,24%
TOTALE QCS	32.934,84	40.846,94	35.020,08	124,02%	106,33%

Fonte: Elaborazione su banca dati Conti Pubblici Territoriali, Ministero dello Sviluppo Economico

Per comprendere l'analisi dell'andamento finanziario per Fondo Strutturale, il FESR mostra un discreto avanzamento, ovvero il 106,3% con un ammontare di pagamenti di oltre 35 MLD di euro (Tabella 22).

I restanti Fondi presentano il seguente stato di attuazione.

Il FSE mostra un avanzamento del 101,6%, con un ammontare di pagamenti di oltre 6,8 MLD di euro (Tabella 23).

Il FEOGA mostra un avanzamento del 105,8%, con un ammontare di pagamenti di 5,8 MLD di euro (Tabella 24).

Lo SFOP mostra un avanzamento del 90,7%, con un ammontare di pagamenti di 644,8 MLN di euro. (Tabella 28).

Tabella 23 QCS 2000-2006. FSE Attuazione finanziaria per Intervento al 30 Giugno 2010. (MLN di Euro)

INTERVENTO	Contributo totale 2000/2006	Attuazione finanziaria			
		Impegni	Pagamenti	Capacità di Impegno	Capacità di Spesa
		<i>I</i>	<i>P</i>	<i>I/CT</i>	<i>P/CT</i>
	<i>CT</i>	<i>I</i>	<i>P</i>	<i>I/CT</i>	<i>P/CT</i>
PON ATAS	251,60	250,45	247,39	99,54%	98,33%
PON Ricerca	727,29	884,93	750,18	121,68%	103,15%
PON Scuola per lo Sviluppo	610,38	674,66	610,68	110,53%	100,05%
PON Sicurezza	88,43	88,28	88,00	99,84%	99,51%
PON Sviluppo	88,32	100,43	86,82	113,71%	98,30%
TOTALE PON	1.766,01	1.998,76	1.783,06	113,18%	100,97%
POR Basilicata	441,80	446,20	446,20	101,00%	101,00%
POR Calabria	606,98	634,03	601,32	104,46%	99,07%
POR Campania	1.000,48	1.172,71	1.003,81	117,21%	100,33%
POR Molise	66,62	68,01	68,03	102,09%	102,13%
POR Puglia	877,46	1.122,14	959,87	127,89%	109,39%
POR Sardegna	744,43	732,95	709,98	98,46%	95,37%
POR Sicilia	1.209,24	1.254,28	1.251,14	103,72%	103,46%
TOTALE POR	4.947,01	5.430,33	5.040,36	109,77%	101,89%
TOTALE QCS	6.713,02	7.429,09	6.823,42	110,67%	101,64%

Fonte: Elaborazione su banca dati Conti Pubblici Territoriali, Ministero dello Sviluppo Economico

Tabella 24 **QCS 2000-2006. FEOGA Attuazione finanziaria per Intervento al 30 Giugno 2010.** (MLN di Euro)

INTERVENTO	Contributo Totale 2000/2006	Attuazione finanziaria			
		Impegni	Pagamenti	Capacità di Impegno	Capacità di Spesa
		<i>CT</i>	<i>I</i>	<i>P</i>	<i>I/CT</i>
POR Basilicata	386,50	425,22	392,87	110,02%	101,65%
POR Calabria	852,92	1.046,58	891,01	122,71%	104,47%
POR Campania	1.097,66	1.120,44	1.124,89	102,08%	102,48%
POR Molise	100,33	108,70	103,05	108,34%	102,71%
POR Puglia	814,01	983,99	904,02	120,88%	111,06%
POR Sardegna	770,54	845,90	826,47	109,78%	107,26%
POR Sicilia	1.515,94	1.655,01	1.577,13	109,17%	104,04%
TOTALE POR	5.537,89	6.185,85	5.819,45	111,70%	105,08%
TOTALE QCS	5.537,89	6.185,85	5.819,45	111,70%	105,08%

Fonte: Nostra Elaborazione su banca dati Conti Pubblici Territoriali, Ministero dello Sviluppo Economico

Tabella 25 **QCS 2000-2006. SFOP Attuazione finanziaria per Intervento al 30 Giugno 2010** ((MLN di Euro)

INTERVENTO	Contributo totale 2000/2006	Attuazione finanziaria			
		Impegni	Pagamenti	Capacità di Impegno	Capacità di Spesa
		<i>CT</i>	<i>I</i>	<i>P</i>	<i>I/CT</i>
PON Pesca	277,38	247,66	233,38	89,28%	84,14%
TOTALE PON	277,38	247,66	233,38	89,28%	84,14%
POR Calabria	57,12	71,95	59,83	125,96%	104,74%
POR Campania	95,62	88,68	89,10	92,74%	93,18%
POR Molise	2,16	3,11	2,75	144,16%	127,23%
POR Puglia	87,73	87,92	82,95	100,22%	94,56%
POR Sardegna	64,78	68,76	58,74	106,14%	90,67%
POR Sicilia	125,56	118,23	118,02	94,16%	94,00%
TOTALE POR	432,98	438,66	411,39	101,31%	95,02%
TOTALE QCS	710,36	686,31	644,78	96,62%	90,77%

Fonte: Nostra Elaborazione su banca dati Conti Pubblici Territoriali, Ministero dello Sviluppo Economico

L'avanzamento complessivo del Quadro Comunitario di Sostegno rispetto al VI bimestre del 2009 mostra un progresso nei pagamenti dello 0,64%; i Programmi Operativi regionali registrano un aumento complessivo dell'1,98%, mentre quelli nazionali hanno registrato un live aumento pari allo 0,06%. Nel raffronto con il semestre precedente, inoltre, l'interventi più performante è risultato il POR Basilicata che ha visto incrementare l'attuazione finanziaria del 3,24%.

5.5. Sintesi conclusiva

La analisi precedente focalizza sulla complessa *performance* del sistema che porta a concludere che l'attenzione prestata ai profili di misurabilità dei risultati dell'azione amministrativa non sembra essere sufficiente, mentre il raccordo tra obiettivi e risultati non è dotato di strumenti adeguati ad assicurarne l'effettività in termini di modifica dei comportamenti amministrativi ottimali.

È necessario però evidenziare anche i limiti dell'analisi messa in atto.

Come ampiamente riscontrato dagli osservatori economici non è possibile pervenire a conclusioni definitive sul punto a causa della presenza di un numero di variabili che rendono difficile la ricostruzione di un legame diretto tra investimenti effettuati e loro effetti.

Vi è, poi, una intrinseca mobilità del sistema. Le complessità procedurali indotte dalla logica contabile che ne caratterizza il funzionamento portano, infatti, ad un continuo riequilibrio dei rapporti tra livello comunitario e nazionale. Nel suo concreto dispiegarsi, il dialogo che intercorre tra Commissione e Stati membri si impernia, cioè, sulla richiesta di ampliamento dei margini di discrezionalità a disposizione di questi ultimi. Le continue richieste di semplificazione (che si traducono, sul piano propriamente normativo, in disposizioni di deroga che ampliano la sfera di autonomia delle scelte di spesa delle amministrazioni di livello nazionale e limitano i margini di controllo attribuito alla Commissione) sono, in questo senso, la spia più significativa del confronto tra i diversi livelli di governo del sistema.

Inoltre, un aumento della capacità di spesa potrebbe essere causato da una maggiore efficienza dell'istituzione ma nessun indicatore permetterà di verificare se tale

aumento sia imputabile ad una modalità di erogazione che invece di valutare un progetto nel suo complesso trasferisce le risorse per *status* eliminando una fase decisionale a monte e riducendo il tempo che intercorre fra stanziamento e pagamento.

Un ulteriore problema di cui soffre l'analisi della spesa è che essa si limita a determinare la quantità di moneta erogata e, al massimo, le sue finalità.

Si è già detto che è totalmente assente un controllo *ex-post* su quanto da quella spesa è realizzato in confronto a quanto doveva essere attuato. Se l'obiettivo fosse quello di acquisire maggiori informazioni a livello qualitativo, una modalità che potrebbe essere implementata sarebbe quella di utilizzare informazioni di tipo amministrativo affiancandole, ove presenti, a quelle di tipo statistico, come in precedenza rilevato.

Aggregando e catalogando tutto quanto proviene alla Pubblica Amministrazione attraverso le domande dei cittadini, si otterrebbe un patrimonio informativo da non sottovalutare e, soprattutto, dotato di un carattere di maggiore affidabilità e veridicità rispetto alle informazioni di fonte statistica.

Oltre agli aspetti posti in rilievo, sono da considerare problematiche relative alla natura *culturale* che connota il sistema. Gli attuali assetti – sui quali incide in maniera determinante l'allocazione di responsabilità finanziaria tra Commissione e Stati membri – sono concentrati sull'imposizione di controlli e sulla definizione di forme di verifica della correttezza formale dei comportamenti amministrativi piuttosto che sul raggiungimento di risultati obiettivi.

E' da qui che discende un sistema essenzialmente attento a considerazioni di regolarità contabili ed a problematiche attinenti alla velocità della spesa (elemento cruciale per evitare la perdita di risorse in base alla c.d. regola del "n+2").

Il primo aspetto ha inevitabili ricadute in termini di articolazione procedurale, con sovrapposizioni delle funzioni di controllo tra i diversi livelli amministrativi e limitazioni sul piano dei risultati ottenuti. Come pone annualmente in rilievo la Corte dei Conti, la percentuale di irregolarità che caratterizza l'intervento regionale, permane, infatti, superiore a quella registrata nella media delle politiche pubbliche europee.

Il secondo conduce, invece, all'elaborazione di meccanismi di accelerazione di spesa attraverso l'utilizzo di progetti già esistenti che, se assicurano la mancata perdita

delle risorse a disposizione del livello nazionale, spesso non costituiscono, invece, la forma più efficace di investire i fondi a disposizione: sia perché possono attribuire priorità a questioni di assorbimento finanziario rispetto a quelle di qualità progettuale, sia perché possono disincentivare lo svilupparsi di processi di innovazione nelle attività delle amministrazioni di spesa.

L'analisi effettuata indica anche che se da un lato la distribuzione dei fondi è coerente con i criteri di attribuzione di maggiori risorse alle regioni a ritardo di sviluppo, dall'altro lato si rilevano *performances* diverse nella capacità di gestione dei fondi stessi tra le regioni italiane.

A deprimere l'efficacia della complessiva politica regionale, nazionale e comunitaria, ha concorso anche la scarsa qualità degli interventi. Le carenze di fondo, sono state: la dispersione delle risorse aggiuntive da finalizzare all'accelerazione dello sviluppo sul territorio in una eccessiva molteplicità di interventi, rispondenti troppo spesso a domande localistiche; le lentezze e gli scoordinamenti nella concezione, progettazione e realizzazione degli interventi stessi, tradottisi spesso nella formazione di residui. (Commissione Europea, 2010).

Il Rapporto conclusivo di valutazione *ex post* della Commissione europea ha altresì posto in evidenza gli effetti limitati dei contributi agli investimenti, caratterizzati da un ampio "dead-weight", ossia l'utilizzo degli incentivi per iniziative che sarebbero state realizzate in ogni caso, e la mancanza di indirizzi chiari di politica industriale a fronte di processi di globalizzazione che hanno penalizzato in maggiore misura le regioni più arretrate; proprio quelle per cui ci sarebbe stato bisogno di definire e perseguire specifiche politiche di accompagnamento e sostegno alle modificazioni della struttura produttiva.

Alla luce delle valutazioni critiche riguardanti il passato ciclo di programmazione, attualmente la principale preoccupazione riguarda, infatti, non tanto e non solo il raggiungimento dei target di spesa che si richiede per evitare di restituire parte delle risorse comunitarie, ma la necessità di un'immediata ridefinizione e concentrazione delle priorità di intervento, nonché la riqualificazione delle procedure e dei meccanismi di progettazione e di attuazione degli interventi.

APPENDICE

-RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ABRAMOVITZ M. (1989): *Thinking about growth*, Cambridge University, Cambridge, Mass.
- ADINOLFI A. (1998): «Le innovazioni previste dal Trattato di Amsterdam in tema di politica sociale», in *Il diritto dell'Unione europea*, 2-3.
- AGHION P., COHEN E. (2004): *Education et Croissance*, La Documentation française, Paris.
- ALTIERI L. (2009): *Valutazione e partecipazione. Metodologia per una ricerca interattiva e negoziale*, FrancoAngeli, Milano.
- AMICO E., VOLPE M. (1982): *Il conto consolidato della finanza pubblica per gli anni 1974-1978*, IRSPER, Roma.
- ARMSTRONG H. (1995): *Trends and Disparities in Regional GDP per capita in the European Union, United States and Australia*, European Commission Report, 94/00/74/017, Brussels.
- ARMSTRONG H., TAYLOR J. (2000): *Regional Economics and Policy*, Harvester.
- ARZENI A., ESPOSTI R., SOTTE F. (eds) (2003): *Politiche di sviluppo rurale tra programmazione e valutazione*, Angeli, Milano.
- BACHTLER J., WREN C., (2006): *Evaluation of European Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges*, in «Regional Studies», April.
- BAGNASCO A. (2001): *Teoria del capitale sociale e «political economy» comparata*, in AA.VV. (2001). *Il capitale sociale – Istruzioni per l'uso*, Il Mulino, Bologna.
- BALASSA B.(1961): *The theory of economic integration*, in «Homewood», Vol.III.
- BALDWIN R., KRUGMAN P. (1986): *Market access and international competition: a simulation study of 16K random access memories*, National Bureau of Economic Research, working paper n. 1936, Cambridge, Mass.
- BALDWIN R. (1989): *The growth effects of 1992*, in «Economic policy»:An European forum, Vol.IV, 9.
- BALLARINO G., SCHADEE H. M. A. (2003): *Senso civico e performance economica. Una analisi longitudinale nelle provincie italiane 1980-2000*, in «Inchiesta», n.139, gennaio-marzo, Reti e capitale sociale.
- BARBARO F., C. CARLUCCI, F. DAVID, S. DE LUCA, R. DI MANNO, F. NUSPERLI, A. TANCREDI, F. UTILI, M. VOLPE (2004): *L'Indicatore anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale*, 1 , UVAL, Roma.
- BARCA F. (2009): *An Agenda for reformed Cohesion Policy*, (a cura di) Ministero del Lavoro, Salute e Politiche Sociali, DG Politiche per l'Orientamento e la Formazione Div. VII.
- BARCA F., CAPPIELLO F., RAVONI L., VOLPE M.(a cura di) (2006): *Federalismo, equità, sviluppo. I risultati delle politiche pubbliche analizzati e misurati dai Conti Pubblici Territoriali*, Il Mulino, Bologna.

-
- BARRO R., SALA-I-MARTIN X. (1991): *Convergence Across States and Regions*, in «Brooking Papers on Economic Activity», 2.
- BARRO R., SALA-I-MARTIN X. (1995): *Economic Growth*, Mc Graw-Hill, New York.
- BARRO R., SALA-I-MARTIN X.(2002): *Crescita Economica*, Giuffrè, Milano.
- BARRO R.J. (1990): *Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth*, in «*The Journal of Political Economy*», 106, Vol.2.
- BARRO R.J. (2001): *Human Capital and Growth*, «*The American Economic Review*», 91, Vol.2.
- BATTERBY S., (2006): *Principles and Purposes of European Cohesion Policy Evaluation*, in «*Regional Studies*», April.
- BAUMOL W.J. (1986): *Productivity growth, convergence, and welfare: what the long-run data show* in «*American Economic Reveau.*», Vol.76.
- BECATTINI G. (1978): *The Development of Light Industry in Tuscany: An Interpretation*, Economic Notes 2.
- BECKERMAN W. (1962): *Projecting Europe's Growth*, in «*The Economic Journal*» Vol.72
- BELLIA F. (1972): *Alcune osservazioni su uno schema di piano di sviluppo economico della Sicilia (Settore agricoltura)*, in «Resoconti delle Tavole Rotonde per la formulazione di proposte dirette all'elaborazione del Piano regionale di sviluppo 1971-1975», Palermo.
- BELLIA F. (1980): *Analisi delle politiche comunitarie in rapporto al Mezzogiorno d'Italia ed alla Sicilia e proposte di revisione*, Università degli Studi, Catania.
- BELLIA F. (1982): *Valutazioni delle politiche comunitarie e prospettive*, in Relazione svolta al Convegno «Agricoltura meridionale e politiche comunitarie» Catania.
- BELLIA F. (1984): *Lineamenti di politica agraria dal 1950 ad oggi in Sicilia in rapporto alle aree interne*, C.S.E.I.-Catania, FORMEZ-Roma.
- BELLIA F. (1987): *Relazione introduttiva ai lavori della preconferenza sui comparti produttivi delle zone interne*, in «Atti della II Conferenza Regionale dell'Agricoltura», Caltanissetta.
- BELLIA F. (1988): *Analisi dei comparti produttivi e dell'azione pubblica nelle zone interne della Sicilia e prospettive di sviluppo* (in collab. con CARRA' G.), Università degli Studi, Catania.
- BELLIA F. (1991): *Le politiche della Comunità Economica Europea e l'agricoltura nelle regioni mediterranee degli Stati membri*, "Medit" Anno II n.3.
- BIANCONI L. (1996): *Il fondo di coesione*, in Predieri A. (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione Europea*, FrancoAngeli, Milano.
- BOCCIA F., LEONARDI R., LETTA E., TREU T. (2003): *I Mezzogiorni d'Europa*, Il Mulino, Bologna.
- BOERI T. (1990): *Beyond the rule of thumb: methods for evaluating public investment projects*, Westview Press, Boulder.
- BOERI T., COHEN R. (eds) (1999): *Analisi dei progetti di investimento: teoria e applicazioni per il project financing*, Egea, Milano.
- BOGGIO L., SERAVALLI G. (1999): *Sviluppo e crescita economica: un'introduzione*, Mc Graw-Hill, Milano.

-
- BOLDRIN M., CANOVA F. (2001): *Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies*, in «Economic Policy» n.32.
- BOLDRIN M., F. CANOVA (2001): *Europe's regions, income disparities and regional policies*, in «Economic Policy», .16.
- BORNSCHIER V. (eds) (2000): *State-building in Europe: The Revitalization of Western European Integration*, Cambridge.
- BÖRZEL T. (2002): *States and Regions in the European Union*, Cambridge University Press, Part III, 93-152 in «Transforming competitive regionalism: Institutional adaptation to Europeanization in Spain».
- BÖRZEL T., RISSE T. (2003): *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, in K. Featherstone, C. Radaelli (eds.) *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press.
- BOURDIEU P. (1980): *Le capital social: notes provisoires*, in « Actes de la Recherche en Sciences Sociales», n.31.
- BRADLEY J. (2006): *Evaluating the Impact of European Cohesion Policy in Less-Developed Countries and Regions*, in «Regional Studies», April.
- BRAMBILLA A.(2004): *La regionalizzazione del bilancio previdenziale italiano*, Roma.
- BRAMLEY G., EVANS M. (2000): *Getting the smaller picture: small area analysis of public expenditure incidence and deprivation in three english cities*, in «Fiscal Studies», n. 2
- BRASILI C. (eds) (2005): *Cambiamenti strutturali e convergenza economica nelle regioni dell'Unione europea*, CLUEB, Bologna.
- BRUZZO A (2000): *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*, CEDAM, Padova.
- BUKOWSKI J., PIATTONI S., SMYRL M. (2003): (eds.) *Between Europeanization and Local Societies: The Space for Territorial Governance*, Rowman and Littlefield.
- CAMAGNI R. (2007): *Towards a concept of territorial capital*, Paper presented at the 47th Congress of the European Regional Science Association, Paris.
- CAPANO G., GIULIANI M. (eds) (1996): *Dizionario di politiche pubbliche*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- CAPELLO R. (2004): *Economia Regionale*, il Mulino, Bologna.
- CAPPELLEN A., CASTELLACI F., FAGERBERG J., VERSPAGEN B. (2001): *The impact of regional support on growth and convergence in the European Union*, paper presentato a "European Meeting on Applied Evolutionary Economics", Vienna.
- CAPPUCCI N., ORSI R. (1991): *Econometria*, Il Mulino, Bologna.
- CARRA' G. (a cura di) (2001): *Servizi in Agricoltura*, in «Convegno di Studi della SIDEA», Catania, 27-29 settembre.
- CARRELLO A. N. (1989): *The Northern Question: Italy's Participation in the European Economic Community and the Mezzogiorno's Underdevelopment*, University of Delaware Press.
- CARTOCCI R. (2007): *Mappe del tesoro: Atlante del capitale sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.

-
- CEREA G., DALMONEGO I., DEBIASI F. (1989): *La finanza regionale*, Franco Angeli, Milano.
- CERSOSIMO D., NISTICÒ R., IN CASTIGLIONE D., VAN DETH J.W., WOLLEB G. (2008): *Handbook of social capital*, Oxford, Oxford University Press.
- CESARETTI G. (1993): *La Politica Agraria delle Comunità Europee*, Edizioni Tellus, Roma.
- CHIESI A. (2003): *Problemi di rilevazione empirica del capitale sociale*, in «Inchiesta», 139.
- CHIESI A. (2005): *Capitale sociale degli imprenditori e performance aziendale in aree omogenee*, Rassegna italiana di sociologia, n. 1.
- COCHRAN E.C., LAWRENCE C.M., CARR T.R., CAYER N.J. (1993): *American public policy: an introduction*, St. Martin's Press New York.
- COHEN J. (1986): *An Epistemic Conception of Democracy*, in «Ethics», 97.
- COLEMAN J. (1988): *Social Capital in the Creation of Human Capital*, in «American Journal of sociology» n. 94.
- COLEMANN J. (1990): *Foundations of social theory*, Cambridge, MA, The Belknap Press of Harvard University Press.
- COPPOLA G., DESTEFANIS S. (2007): *Fondi strutturali, produttività e occupazione. Uno studio sulle regioni italiane*, in «Rivista di economia e statistica del territorio», Vol.2.
- DA SILVA M., FELYES J., NEVES J. (1997): *European Integration and Local Government: The Ambiguous Portuguese Case* in. GOLDSMITH M.F.J and KLAUSEN K. K. (eds.) *European Integration and Local Government*.
- DALL'ERBA S., LE GALLO J. (2003): *Regional Convergence and the Impact of European Structural Funds over 1989-1999: a Spatial Econometric Analysis*, Discussion Paper REAL 03_T-14, University of Illinois at Urbana-Champaign.
- DANIELE V. (2002): *Integrazione economica e monetaria e divari regionali nell'Unione Europea*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno».
- DE FILIPPIS F. SARDONE R. (eds.) (2010): *Il dibattito sul bilancio UE e il ruolo della PAC. Funzionamento, evoluzione e prospettive*, INEA, Roma.
- DE LA FUENTE A. (2000a): *Convergence Across Countries and Regions : Theory and Empirics*, Instituto de Anàlisis Económico (CSIC), working paper 447.00, January.
- DE LA FUENTE A. (2002b): *The effect of structural on the Spanish Regions: an Assessment of the 1994-1999 Objective 1 CSF*, CERP Discussion Paper, n. 3673.
- DE LA FUENTE A. (2002c): *On the Sources of Convergence: A Close Look at the Spanish Regions*, in «European Economic Review», 46.
- DE LUCA G. (2002): *Contabilità di Stato e degli Enti Pubblici, XIV Edizione aggiornata alla L. 289/2002 (Finanziaria 2003)*, Edizioni Giuridiche Simone, Roma.
- DE LUCA S., NUSPERLI F., SFERRAZZO A., TANCREDI A., VOLPE M. (2005): *La misurabilità dei risultati dell'intervento pubblico: i numeri per valutare gli effetti territoriali delle politiche*, Materiali UVAL, 6, Roma.
- DEL VECCHIO F. (1995): *Scale di misura e indicatori sociali*, Cacucci Editore. Bari.

-
- DENTE B. (1985): *Governare la frammentazione: Stato, Regioni, ed Enti Locali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- DENTE B. (a cura di) (1999): *L'efficacia dei poteri locali*, Il Mulino, Bologna.
- DESTEFANIS S. (2003): *The impact of Structural Funds on the Regional Productivity in Italy, 1989-1999*, CELPE - Centro Interdipartimentale di Ricerca in Economia del lavoro e Politica Economica, Università di Salerno.
- DIEZ M. (2000): *Evaluating New Regional Policies: Reviewing the Theory and Practice*, in «Evaluation», Vol. 8, n. 3.
- DOMAR E. (1958): *Essays in the theory of economic growth*, in «Oxford Press», Oxford.
- DOSI G., MARENGO L., FAGIOLO G. (2005): *Learning in Evolutionary Environments*, in Dopfer, K. (ed.), *The Evolutionary Foundations of Economics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- DRAGHI M. (2009): *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, in «Atti del Convegno su Mezzogiorno e politica economica dell'Italia», Roma, 26 novembre 2009.
- DUDEK C., (2004): *Creation of a Bureaucratic Style: Spanish Regions and EU Structural Funds in* (ed. GUALINI E.), *Multi-Level Governance and Institutional Change: The Europeanization of Regional Policy in Italy*, Ashgate.
- DYE T. (1987): *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- EDERVEEN S., GORTER J., DE MOOIJ R., NAHUIS R. (2002): *Funds and Games: The Economics of European Cohesion Policy*, CPB Netherlands' Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague.
- ELSTER J. (1989): *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press; trad. it. *Come si studia la società*, Il Mulino, Bologna.
- ELSTER J. (ed) (1998): *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ESPOSTI R., BUSSOLETTI S. (2008): *Impact of Objective 1 Funds on Regional Growth Convergence in the European Union: A Panel-data Approach*, in Routledge, «Regional Studies», Vol. 42, No. 2.
- ESRI (1997): *EU Structural Funds in Ireland : A mid-term evaluation of the CSF 1994-99*, Edited by P. Honohan, in «Economic and Social Research Institute papers», Dublin, 1997.
- FABBRINI S., BRUNAZZO M. (2003): *Federalizing Italy: The Convergent Effects of Europeanization and Domestic Mobilization*, in «Regional and Federal Studies», 13, 1, Spring.
- FANFANI R. (1998): *Lo sviluppo della politica agricola comunitaria*, Carrocci, Roma.
- FEATHERSTONE K., IFONTIS K. (eds.) (1996): *Greece in a Changing Europe*, University of Manchester Press.
- FLORIO M. (1999): *La valutazione delle politiche di sviluppo locale*, relazione presentata al convegno «La valutazione delle politiche industriali», 2 dicembre 1999, Roma.
- FLORIO M. (2003): *La valutazione degli investimenti pubblici. I progetti di sviluppo nell'Unione Europea e nell'esperienza internazionale. Vol. 1: Principi e metodi di analisi*, FrancoAngeli, Milano.
- FUKUYAMA F. (1996): *Fiducia*, Rizzoli, Milano.

-
- GARCIA-SOLANES J., MARIA-DOLORES R. (2002): *The impact of European Structural Funds on economic convergence in European countries and regions*, in W. Meeusen e J. Villaverde (a cura di), *Convergence Issues in the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham, Glos.
- GARRABE' M. (1994): *Ingénierie de l'évaluation économique*, Ellipses, Paris.
- GREER A. (2005): *Agricultural policy in Europe*, Manchester University Press.
- HALL P.A. (1993): *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*, «*Comparative Politics*», Vol.25.
- HALL R., SMITH A., TSOUKALIS L. (eds.) (2001): *Competitiveness and Cohesion in EU Policies*, Oxford University Press.
- HARROD R.F. (1939): *An Essay in Dynamic Theory*, in «*The Economic Journal*» Vol.49.
- HARROD R.F. (1948): *Towards a dynamic economics*, Mac Millan, Londra.
- HECLO H. (1974): *Modern Social Politics in Britain and Sweden: from Relief to Income Maintenance.*, Yale University Press, New Haven.
- HELPMAN E. (2004): *The mystery of economic growth*, Harvard University, Cambridge, Mass.
- HIRSCHMANN R. (1958): trad. it., *Le strategie dello sviluppo economico*, Il Mulino, Bologna.
- HOFFMAN A. (2001): *Il modello di pianificazione agricola nella politica di coesione*, Anteprema s.r.l., Palermo.
- HOWLETT M., RAMESH M. (2003). *Come studiare le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- HSIAO C. (1986): *Analysis of panel data*, Cambridge University Press, UK
- IANNONE R. (2006): *Il capitale sociale – Origini, significati e funzioni*, FrancoAngeli, Milano.
- INEA, ISTITUTO NAZIONALE ECONOMIA AGRARIA (1997): *Monitoraggio e valutazione degli interventi strutturali cofinanziati dall'Unione Europea (Parte FEOGA)*, Roma.
- INEA, ISTITUTO NAZIONALE ECONOMIA AGRARIA (1999): *La riforma della Pac in Agenda 2000: dalle proposte alle decisioni finali*, Roma.
- INEA, ISTITUTO NAZIONALE ECONOMIA AGRARIA (2001): *Le politiche agricole dell'Unione Europea. Rapporto 2000-2001*, Roma.
- INEA, ISTITUTO NAZIONALE ECONOMIA AGRARIA (2002): *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Rapporto 2001-2002*.
- INEA, ISTITUTO NAZIONALE ECONOMIA AGRARIA (2006): *Le politiche agricole dell'Unione Europea. Rapporto 2004-2005*, Roma.
- INEA, ISTITUTO NAZIONALE ECONOMIA AGRARIA (2009): *Le politiche agricole dell'Unione Europea. Rapporto 2007-2008*, Roma..
- INEA, ISTITUTO NAZIONALE ECONOMIA AGRARIA (2010): *L'Agricoltura Italiana conta*, Sole 24 ore, Agrisole.
- INEA, ISTITUTO NAZIONALE ECONOMIA AGRARIA (2010): *Rapporto sullo stato dell'agricoltura*, Roma.
- ISAE (2001): *Rapporto annuale sullo stato dell'Unione Europea*, Roma.

-
- ISFOL (1996): *Rapporto nazionale di valutazione del Fondo Sociale Europeo 1994-1995*, Roma.
- ISFOL (1997): *Percorsi di valutazione del Fondo Sociale Europeo nelle Regioni Italiane*, Franco Angeli, Milano.
- JENKINS W. (1978): *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, Martin Robertson, London.
- KALDOR N. (1961): *Capital Accumulation and Economic Growth*, in Lutz F. A. (eds.), *The theory of capital*, Mac Millan, London.
- KALDOR N. (1970): *The Case of Regional Policies*, in «Scottish Journal of Political Economy», Vol.XVII, 3.
- KALDOR N. (1981): *The Role of Increasing Returns, Technical Progress, and Cumulative Causation* in «The Theory of International Trade and Economic Growth, *Economie Appliquée*», 34.
- KEMP M.C., WAN H.Y. (1976): *An elementary proposition concerning the formation of customs unions*, in «Journal of international economics», VI.
- KNIGHT F. (1921): *Risk, uncertainty and profit*, Hart, Boston.
- KONSOLAS N., PAPADASKALOPOULOS A., PLASKOVITIS I. (2002): *Regional Development in Greece*, Springer.
- KRUGMAN P. (1989): *Is bilateralism bad?*, National Bureau of Economic Research, working paper n. 2972, Cambridge, Mass.
- KRUGMAN P. (1991): *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge.
- KRUGMAN P. (1991): *Increasing Return and Economic Geography*, in «The Journal of Political Economy», 39, 3.
- KRUGMAN P. R. (1992): *Lessons from Massachusetts for EMU*, in F. Torres and F. Giavazzi (eds) *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Cambridge University Press.
- KRUGMAN P. R. (1995): *Geografia e commercio internazionale*, Garzanti, Milano.
- KRUGMAN P. R., OBSTFELD M. (1995): *Economia internazionale. Teoria e Politica economica*, Hoepli, Milano.
- KRUGMAN P. R., VENABLES A. J. (1996): *Integration, Specialization and Adjustment*, in «European Economic Review», 40, 3-5.
- LEONARDI R. (1995): *Convergence, Cohesion and Integration in the European Union*, Macmillan.
- LEONARDI R. (1998): *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.
- LEONARDI R. (2005): *Cohesion Policy in the European Union*, Palgrave.
- LEWIS W.A. (1951): *The Theory of Economic Growth*, London, Allen & Unwin.
- LEWIS W.A. (1954): *Economic Development with Unlimited Supply of Labour*, The Manchester School, 22.
- LODDE S. (1999): *Nuova teoria della crescita e sviluppo locale. Alcune possibili connessioni*, CRENOS, Contributi di ricerca.

-
- LUCAS R. (1988): On the Mechanics of Economic Development, in «*Journal of Monetary Economics*», 22, 1.
- MANTINO F. (2002): *Fondi Strutturali e Politiche di Sviluppo – La programmazione e la gestione degli interventi 2000-2006 nell'Unione Europea*, Il sole 24 Ore, Milano.
- MANTINO F.(2008): *Lo sviluppo rurale in Europa. Politiche, istituzioni e attori locali dagli anni '70 ad oggi*, Il Sole 24 Ore – Edagricole.
- MANTINO F., PESCE A. (eds.) (1997): *Politiche strutturali e politiche per lo sviluppo rurale nelle regioni del Mezzogiorno*, Studi e Ricerche INEA.
- MARTÍN C., SANZ I. (2001): *Real Convergence and European Integration: The Experience of the Less Developed EU Members*, International Institute for Applied System Analysis, Interim Report IR-01-065/December.
- MARTIN C., VELAZQUEZ F.J, FUNCK B. (2001): *European integration and income convergence*, World bank papers, WTP514.
- MARTIN P. (2000): *The Role of Public Policy in the process of Regional Convergence*, EIB Papers, Vol.5, n.2, 69-79.
- MARTIN P., OTTAVIANO G.I.P. (1996): *Growth and Agglomeration*, CEPR, Discussion Paper, n. 1529.
- MARTIN R. L. (2001): *EMU Versus the Regions? Regional Convergence and Divergence in Euroland*, in «*Journal of Economic Geography*», 1.
- MARTIN R. L., SUNLEY P. (1998): *Slow Convergence? New Endogenous Growth Theory and Regional Development*, in «*Economic Geography*», n.74.
- MAYES D., KILPONEN J. (2004): *Factor mobility*, in El-Agraa, Ali M. (ed.),*The European Union- Economics & Policies*, Prentice Hall, London.
- MESSINA P. (1995): *Introduzione alla scienza politica. Concetti, modelli, teorie e linguaggi*, CLEUP, Padova.
- MIDELFART-KNARVIK K. H., OVERMAN H. G., REDDING S. J., VENABLES A. J. (2000): *The Location of European Industry*, Report prepared for the Directorate General for Economic and Financial Affairs, European Commission.
- MILIO S.(2007): *Can Administrative Capacity explain differences in regional performances? Evidence from Structural Funds implementation in southern Italy*. «*Regional Studies*», 2007, vol 41, n.4, pp.429-442.
- MILIO S (2008): *How political stability shapes administrative performance: the Italian case* in «*West European Politics*», 2008, Volume 31 Issue 5, 915.
- MILIO S (2009): *Foreign Direct Investment in Italy: What are the causes of the current low level?*,(co-author Davide Calenda), Camera di Commercio di Cagliari: Sardegna.
- MOHR L. B. (1998): *Impact Analysis for Program Evaluation 2*, Thousand Oaks, Ca., Sage; 2[^] ed.
- MORATA F. (1993): *Regions and the European Community: A Comparative Analysis of Four Spanish Regions* in R. Leonardi (ed.) *The Regions and the European Community*.
- MYRDAL G. (1957): *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Dutchworth, London.

-
- MYRDAL G. (1957): *I Paesi del benessere e gli altri*, Feltrinelli, Milano.
- NANETTI R. Y. (2004): *Institutional Capacity and Reluctant Decentralization in Portugal: Case-study of the Lisbon and Tagus Valley Region*, in «Regional and Federal Studies», August.
- NELSON R.R., PHELPS E.S. (1966): *Investment in Humans, Technological Diffusion and Economic Growth*, in «American Economic Review», Vol.56, n.1/2
- NICOLETTI P. (2007): *1957-2007 dai Trattati di Roma all'Europa dei cittadini*, FrancoAngeli, Milano.
- NICOLIA D. (2005): *La strategia Euro-Mediterranea*, FrancoAngeli, Milano.
- OTTAVIANO G., THISSE J.F. (2004): *Agglomeration and Economic Geography*, in Henderson J.V., Thisse J.F. (eds), *Handbook of regional and urban economics*, edition 1, Vol. 4, Elsevier.
- PACI R. (2000): *Convergenza e divergenza tra le regioni europee. Implicazioni per lo sviluppo economico in Sardegna*, CRENOS, Contributi di ricerca.
- PACI R., PIGLIARU F. (1995): *Differenziali di crescita tra le regioni italiane: un'analisi cross-section*, in «Rivista di Politica Economica», Vol.10.
- PACI R., PIGLIARU F. (1997): *Structural change and convergence: an Italian regional perspective*, in «Structural change Economic Dynamics», Vol.8.
- PACI R., SABA F. (1998): *The Empirics of Regional Economic Growth in Italy 1951- 1993*, in «Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Sociali», Vol.45.
- PALUMBO M. (2001a): *Qualità ed efficacia nei servizi: convergenza o coincidenza?*, «Politiche Sociali e Servizi», n.1/2001.
- PALUMBO M. (2001b): *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, FrancoAngeli, Milano.
- PALUMBO M. (2004): *Strumenti e strategie della ricerca sociale. Dall'interrogazione alla relazione*, Franco Angeli, Milano.
- PALUMBO M. (2009): *I poteri locali tra governance e partecipazione*, in Palumbo M., e Torrigiani C. (a cura di), *La partecipazione fra ricerca e valutazione*, Franco Angeli, Milano.
- PARASKEVOPOULOS C. J. (2001): *Interpreting Convergence in the European Union*, Macmillan, in Chp. 4 *Greece: Restructuring Under Pressure or the Response to an External Shock*.
- PARSONS T. (1994): *Comunità societaria e pluralismo*, FrancoAngeli Milano.
- PERCOCO M. (2005): *The Impact of Structural Funds on the Italian Mezzogiorno*, in «Région ed Développement», Vol.21.
- PIATTONI S. (1998): *Virtuous Clientelism: The Southern Question Resolved?*, in J. SCHNEIDER (ed.), *Italy's Southern Question*, Oxford, pp. 225-244.
- PIATTONI S., SMYRL M. (2003): *Building Effective Institutions: Italian Regions and the EU Structural Funds* in J. BUKOWSKI, PIATTONI S., SMYRL M., (eds.) *Between Europeanization and Local Societies: The Space for Territorial Governance*, Rowman and Littlefield.
- PINDYCK R., RUBINFELD D. (1981): *Econometric Models and econometric forecast*, McGraw-Hill Book Co, UK.
- PISELLI F. (1981): *Parentela ed emigrazione*, Einaudi Torino.

-
- PISELLI F. (2001): *Capitale sociale: un concetto situazionale e dinamico*, in AA.VV. (2001). *Il capitale sociale – Istruzioni per l'uso*, Il Mulino, Bologna.
- PORTER M. E. (1991): *Il vantaggio competitivo delle nazioni*, A. Mondadori, Milano.
- PUGA D. (1999): *The Rise and Fall of Regional Inequalities*, in «European Economic Review», 43, 2.
- PUGA D. (2001): *European Regional Policies in Light of Recent Location Theories*, CEPR, Discussion Paper, 2767.
- PUIGCERVER PEÑALVER M.C. (2007): *The Impact of Structural Funds Policy on European Regions' Growth. A Theoretical and Empirical Approach*, in «The European Journal of Comparative Economics», Vol.4 (2).
- PUTNAM R. (1993): *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori.
- PUTNAM R. (2000): *Bowling Alone*, New York, Simon and Shuster, trad. it. *Capitale sociale e individualismo*, Bologna, il Mulino, 2004.
- PUTNAM R.D., LEONARDI R., NANETTI R.Y. (1993): *Making Democracy Work*, Princeton University Press.
- PYKE F., BECATTINI G., SEGEMBERGER W. (1990): *Industrial Districts and Inter-firm Cooperation in Italy*, International Institute for Labour Studies, Geneva.
- RAMSEY F. (1995): *Ramsey model*, New Palgrave, in *Dictionary of economics*, Cambridge.
- RAMSEY F.P. (1928): *A Mathematical Theory of Saving*, in «The Economic Journal», 38.
- REBORA G.(1999): *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche*, Guerini e Associati, Milano.
- REGONINI G. (1995): *Politiche pubbliche e democrazia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- RESMINI L. (1993): *L'efficienza e l'efficacia del settore pubblico: alcuni metodi di analisi*, «Economia e diritto del terziario», Vol.1.
- RICHARDSON H. W. (1971): *Economia Regionale*, Il Mulino, Bologna.
- RIZZI P. (2004): *Sviluppo locale e capitale sociale: il caso delle regioni italiane*, in Bollino Diappi.
- RIZZI P., POPARA S. (2006): *Il capitale sociale: un'analisi sulle provincie italiane*, in «Rivista di Economia e Statistica del territorio», Istituto Tagliacarne, Roma, 1.
- RODRÌGUEZ-POSE A., FRATESI U. (2004): *Between development and social policies: the impact of European Structural Funds in Objective regions*, in «Regional Studies», 38.
- ROEGER W. (1996): *Macroeconomic evaluation of the effects of Community Structural Funds with QUEST II*. Mimeo, European Commission, GDII.
- ROMER P. (1986): *Increasing Return and Long Run Growth*, in «Journal of Political Economy», 98.
- ROMER P.M. (2001): *Economic growth*, Library of economics.
- ROSSI P. H., FREEMAN H. E., LIPSEY M. W., (1999): *Evaluation. A systematic approach*, VI edizione, Sage Publications, London.
- SABATINI F. (2003): *Capitale sociale e sviluppo economico*, Serie Working Papers dei dottorandi, Vol.12.

-
- SABATINI F. (2004): *Che cosa è il capitale sociale*, Dis/Uguaglianze, Vol.3.
- SAPIR A. (2003): *An Agenda for a Growing Europe*, European Commission.
- SARACENO E. (2002): *Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy*, Workshop on "Desiderable evolution of the CAP: a contribution", Brussels.
- SARACENO E. (2002): *The Future of Rural Policies in the European Union*, Seminario tenuto a Rende il 24 maggio 2002, Dipartimento di Economia dell'Università della Calabria.
- SCHUMPETER J. (1934): *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press
- SCHUMPETER J. A. (1990): *Teoria dello sviluppo economico*, Etas, Milano.
- SCIDÀ G. (2006): *Economia di mercato e legame sociale: verso nuovi equilibri?*, in «Sociologia del lavoro», n. 102: Il capitale sociale tra economia e sociologia, FrancoAngeli, Milano.
- SCIOLLA L. (2004): *La sfida dei valori – Rispetto delle regole e rispetto dei diritti*, in Italia, il Mulino Bologna.
- SEN A. (1999): *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press.
- SERAVALLI G. (1999): *Sviluppo locale*, in «Impresa & Stato», Rivista della CCLIAA di Milano, 51.
- SERAVALLI G. (2006): *Né facile né impossibile. Economia e politica dello sviluppo locale*, Donzelli Editore, Roma.
- SOLOW R. M. (1956): *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, in «The Quarterly Journal of Economics» n. 70.
- SOLOW R. M. (1956, trad. it. 1996): *Un contributo alla teoria della crescita*, in «Crescita, produttività, disoccupazione», Il Mulino, Bologna.
- SOLOW R. M. (1970): *Growth theory: an Exposition*, Oxford University Press, Oxford.
- SOLOW R. M. (1994): *Lezioni sulla teoria della crescita endogena*, NIS, Roma.
- SOLOW R. M. (1996): *Un contributo alla teoria della crescita*, Il Mulino, Bologna,
- SOTTE F. (1998): *Verso un'Europa Agricola e rurale comune. Quale riforma della PAC attraverso e dopo Agenda 2000*, in Rivista di «Economia Agraria», Vol.1-2.
- SOTTE F. (eds.) (2009): *La politica di sviluppo rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l'Italia*, Gruppo 2013, Edizioni Tellus.
- STANISCIÀ B. (2003): *L'Europa dello sviluppo locale*, Donzelli Editore, Roma.
- SUAREZ-VILLA L., CUADRADO ROURA J. (1993): *Thirty Years of Spanish Regional Change*, in «International Regional Science Review», 15, 2.
- SWAN T.W. (1956): *Economic growth and capital accumulation*, Economic Record, N.Y.
- SYRETT S. (1995): *Local Development: restructuring, locality and economic initiatives in Portugal*, Avebury.
- SYRETT S. (1995): *Local Economic Development in Peripheral Rural Areas: The Case of Portugal* in HARDY S. et al. (eds.) *An Enlarged Europe: Regions in Competition?*
- TINBERGEN J. (1954): *International economic integration*, Amsterdam.
-

-
- TONDL G. (1999), *The Changing Pattern of Regional Convergence in Europe*, in «Review of Regional Research», Vol. 19.
- TONDL G. (2000), *Convergence after Divergence?*, Università di Vienna, Working Paper.
- TRIGILIA (2001): *Capitale sociale e sviluppo locale*, in AA. VV. in *Il capitale sociale – Istruzioni per l'uso*, il Mulino Bologna.
- TRIGILIA (2001): *Introduzione: ritorno alle reti*, in AA.VV. (2001). *Il capitale sociale – Istruzioni per l'uso*, il Mulino, Bologna.
- TSOULOUVIS L. (1995): *Urban and Regional Restructuring in Northern Greece and the Single European Market* in HARDY S. et al. (eds.) *An Enlarged Europe*, pp. 267-280.
- VERNEY S., PAPAGEORGIU F. (1993): *Prefecture Councils in Greece* in LEONARDI R. (ed.) *The Regions and the European Community*, Frank Cass.
- VINER J. (1950): *The customs union issue*, New York.
- VITALI O. (1993): *Statistica per le scienze applicate*, Volume II, Cacucci Editore, Bari.
- WALSTON J., (1988): *The Mafia and clientelism: roads to Rome in post-war Calabria*, Routledge.
- WHITEHEAD L., (1991): *Democracy by convergence and Southern Europe* in PRIDHAM G. (ed.) *Encouraging Democracy*, Leicester Press.
- YANNOPOULOS G., (ed.) (1989): *European Integration and the Iberian Economies*, St. Martins Press.

-ATTI E DOCUMENTI CONSULTATI

- APPLICA (2008): *Social Inclusion and Income Distribution in the European Union – 2007. Monitoring Report prepared by the European Observatory on the Social Situation - Social Inclusion and Income Distribution Network*,
http://ec.europa.eu/employment_social/spssi/docs/social_situation/2007_mon_rep_soc_incl.pdf.
- CAMBRIDGE ECONOMETRICS (2008): *Analysis of the Main Factors of Regional Growth: An in-depth Study of the Best and Worst Performing European Regions. An Inception Report for the European Commission, DG Regional Policy*, Cambridge.
- COMITATO DELLE REGIONI (2003): *Rapporto di prospettiva, Governance e semplificazione dei dopo il 2006*, Relazione n. 389 del 2 luglio, in www.infoleges.it
- COMITATO DELLE REGIONI (2006): *Rapporto di prospettiva, Governance e semplificazione dei dopo il 2006*, Relazione n. 389 del 2 luglio.
- COMMISSION EUROPÉENNE (C.E.), FONDS STRUCTURELS COMMUNAUTAIRES (1999): *Évaluer les programmes socio-économiques*. Collection MEANS, 6 voll., Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- 1999 I, *Conception et conduite d'une évaluation*, Volume 1.
1999 II, *Choix et utilisation des indicateurs pour le suivi et l'évaluation*, Volume 2.
1999 III, *Principales techniques et outils d'évaluation*, Volume 3.
1999 IV, *Solutions techniques pour évaluer dans un cadre de partenariat*, Volume 4.
1999 V, *Évaluation transversale des impacts sur l'environnement, l'emploi et les autres priorités d'intervention*, Volume 5.
1999 VI, *Glossaire de 300 concepts et termes techniques*, Volume 6.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008): *Fifth progress report on economic and social cohesion Growing regions, growing Europe, SEC (2008) 2047*, Brussels.
- COMMISSION ON GROWTH AND DEVELOPMENT (2008): *Growth Report- Strategies for sustained growth and inclusive development*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- COMMISSIONE EUROPEA (1968): *Memorandum sulla riforma delle strutture agricole della CEE*.
- COMMISSIONE EUROPEA (1994): *Crescita competitività ed occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*. Libro Bianco, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (1996a): *First Cohesion Report*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (1996b): *Relazione sullo stato della Coesione fra gli Stati membri*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (1997): *Agenda 2000 – Volume 1. Per un'unione più grande e più forte. Volume 2. La sfida dell'ampliamento*, Lussemburgo.
- COMMISSIONE EUROPEA (1999a): *Riforma dei Fondi strutturali 2000- 2006 – analisi comparata*, Bruxelles.

-
- COMMISSIONE EUROPEA (1999b): *Sesta relazione periodica*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2000): *Il periodo di programmazione 2000-2006. Documenti di lavoro metodologici. Documento di lavoro n° 8. La valutazione intermedia degli interventi dei Fondi Strutturali*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2001a): *I Fondi strutturali nel 2000. Dodicesima relazione annuale*, Lussemburgo - Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- COMMISSIONE EUROPEA (2001b): *Disposizioni generali sui Fondi strutturali*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2001c): *Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2001d): *Disposizioni generali sui Fondi Strutturali*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2001e): *Second report on Economic and Social Cohesion*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2002a): *I Fondi strutturali nel 2001. Tredicesima relazione annuale*, Lussemburgo - Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- COMMISSIONE EUROPEA (2002b): *First progress report on economic and social cohesion*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2003a): *I Fondi strutturali nel 2002. Quattordicesima relazione annuale*, Lussemburgo - Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- COMMISSIONE EUROPEA (2003b): *Second progress report on economic and social cohesion*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2003c): *Seconda relazione intermedia sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2004a): *I Fondi strutturali nel 2003. Quindicesima relazione annuale*, Lussemburgo - Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- COMMISSIONE EUROPEA (2004b): *Terza relazione sulla coesione economica e sociale, Un nuovo partenariato per la coesione – convergenza, competitività, cooperazione*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2004c): *Third report on Economic and Social Cohesion*. Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2004d): *Proposta del Regolamento del Consiglio recante le disposizioni generali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo e sul Fondo di Coesione*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2004e): *Proposta di Regolamento del Consiglio Fondo europeo per la pesca*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2004f): *Terza relazione sulla coesione economica e sociale: situazione socioeconomica dell'Unione e impatto delle politiche europee e nazionali*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2004g): *Rappresentanza italiana, Turchia via libera ai negoziati per l'adesione*, su <http://europa.eu.int/italia>, 4 ottobre 2005. Conferenza dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri, Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Bruxelles.

-
- COMMISSIONE EUROPEA (2005a), *I Fondi strutturali nel 2004. Sedicesima relazione annuale*, Lussemburgo - Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- COMMISSIONE EUROPEA (2005b): *Third progress report on economic and social cohesion*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2005c): *Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Sociale Europeo*, COM(2005) 523 definitivo, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2006a): *I Fondi strutturali nel 2005. Diciassettesima relazione annuale*, Lussemburgo - Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- COMMISSIONE EUROPEA (2006b): *Decisione della Commissione, Orientamenti sulla chiusura degli interventi (2000-2006) dei Fondi strutturali*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2006c): *Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione – Linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, Lussemburgo.
- COMMISSIONE EUROPEA (2006d): *Fourth progress report on economic and social cohesion*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2006e): *Terza relazione sulla coesione economica e sociale: proposte per la politica regionale dopo il 2006*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2007a): *I Fondi strutturali nel 2006. Diciottesima relazione annuale*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo.
- COMMISSIONE EUROPEA (2007b): *Fourth report on economic and social cohesion*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2007c): *La politica di coesione 2007-2013 – Osservazioni e testi ufficiali*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, Lussemburgo.
- COMMISSIONE EUROPEA (2008): *I Fondi strutturali nel 2007. Diciannovesima relazione annuale*, Lussemburgo - Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008a): *A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion*, COM(2008) 418 final, Brussels.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008b): *Communication from the Commission. From Financial Crisis to Recovery: A European Framework for Action*, COM(2008) 706 final, Brussels.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008c): *Green Paper on Territorial Cohesion. Turning Territorial Diversity into Strength*, COM(2008) 616 final, Brussels.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008d). *New Skills for New Jobs. Anticipating and Matching Labour Market and Skills Needs*, COM(2008) 868.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008e): *Regions 2020. An Assessment of Future Challenges for EU Regions*, SEC(2008) 2868 final, Commission Staff Working Document, Brussels.

-
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008f): *Renewed Social Agenda: Opportunities, Access and Solidarity in 21st Century Europe*, COM(2008) 412 final, Brussels.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008g) *Towards a Common Understanding of the Concept of Tolerable Risk of Error*, SEC(2008) 3054, Commission Staff Working Document, Brussels.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2009): *Regions 2020. Globalization Challenges for European Regions*, Background document to Commission Staff Working Document SEC(2008) 2868 final.
- COMMISSION ON GROWTH AND DEVELOPMENT (2008): *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, <http://cgd.s3.amazonaws.com/GrowthReportComplete.pdf>.
- COMMITTEE ON REGIONAL POLICY (1977): *Regional planning and transport on aspects of the Community's regional policy to be developed in the future*.
- CONFERENZA DEI RAPPRESENTANTI DEI GOVERNI DEGLI STATI MEMBRI (2004): Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Bruxelles.
- CONSIGLIO EUROPEO DI LISBONA (2000), *Conclusioni della Presidenza*, 23 e 24 marzo del 2000.
- COUNCIL OF EUROPE (2008): *Towards an Active, Fair and Socially Cohesive Europe*, Report of High-Level Task Force on Social Cohesion, No. TFSC (2007) 31E, January 28, Strasbourg, [http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/source/TFSC\(2007\)31E.doc](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/source/TFSC(2007)31E.doc).
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2007): «Treaty of Lisbon», in *Official Journal of the European Union*, No. 2007/C 306/01, December 17.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2008a): «Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union», in *Official Journal of the European Union*, No. 2008/C 115/01, May 9.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2008b): *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*, No. 7274/08, March 4, Brussels.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2008c): *Presidency Conclusions (11 and 12 December 2008)*, Brussels.
- CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI (2003): *L'Europa delle comunità locali*, Regione Toscana, Vol.6.
- CONSIGLIO EUROPEO DI LISBONA (2000): *Conclusioni della Presidenza*, 23 e 24 marzo.
- CORTE DEI CONTI DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2005): *Parere n. 2/2005 sulla proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione*, 20 maggio.
- DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO, MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2003): *Atti del convegno La regionalizzazione della spesa pubblica: migliorare la qualità e la tempestività delle informazioni*, Roma, 16 ottobre 2003 disponibile all'indirizzo <http://www.dps.tesoro.it/convegni.asp#16ottobre>

-
- DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO, MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (Anni vari): Rapporto Annuale, disponibile all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/documenti_elenco.asp
- DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO, MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2000): *Guida metodologica per la costruzione di conti consolidati della finanza pubblica a livello regionale*, disponibile all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_guidametodologica.asp
- DOCUMENTO STRATEGICO REGIONALE (DSR) (2006): *I fondi europei 2007-2013 e le politiche regionali,osservazioni della vi commissione del 28 settembre*.
- EUROPEAN COMMISSION (1996): *Evaluation – Concrete steps to promote diffusion of best practice in the Commission*, Communication of the European Commission, 29 aprile.
- EUROPEAN COMMISSION (1997): *Better management through evaluation – Mid term review of Objective 1 and 6 interventions*, OPOCE, Luxembourg.
- EUROPEAN COMMISSION (2003): *Comprehensive Monitoring Report of the European Commission on the State of Preparedness for EU Membership of Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia*, Bruxelles.
- EUROPEAN COMMISSION, DG-REGIO (2007): *Measuring Structural Funds Employment Effects*, Working Document, Vol.6.
- MINISTERO DEL TESORO, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE ECONOMICA - Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione (2001): *Quarto rapporto del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo*, Roma.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO / IGRUE, 1996 – 2007: *Le politiche strutturali dell'Unione Europea – L'attuazione in Italia*. Relazione annuale, Roma.
- MINISTERO ECONOMIA E FINANZE (Anni vari), *Relazione Trimestrale di Cassa*, disponibili all'indirizzo http://www.mef.gov.it/web/docu_indici/relazione_stima_fabbisogno_cassa/index.asp
- MINISTERO ECONOMIA E FINANZE (Anni vari): *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria*, disponibili all'indirizzo http://www.mef.gov.it/web/docu_indici/DPEF/index.asp
- MINISTERO PER LO SVILUPPO ECONOMICO – DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E COESIONE (2007): *QSN, Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Roma.
- MINISTERO PER LO SVILUPPO ECONOMICO – DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E COESIONE (2007): *Documento Strategico Preliminare Nazionale. Continuità, discontinuità, priorità per la politica regionale 2007-2013*, Roma.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (O.E.C.D.) (2002): *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, OECD PUBLICATIONS, Paris.

PARLAMENTO EUROPEO (2005a): Consiglio europeo 22 e 23 marzo, Bruxelles, Conclusioni della Presidenza.

PARLAMENTO EUROPEO (2005b): *Relazione interlocutoria sulla proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di Coesione*, 2 giugno.

PARLAMENTO EUROPEO (2005c): *Risoluzione sull'adozione della proposta di regolamento del Fondo di Coesione*, 6 luglio.

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, MINISTERO ECONOMIA E FINANZE (Anni vari), *La spesa statale regionalizzata*, Roma.

REGIONE SICILIANA: *Programma Operativo Regionale Sicilia 2000-2006*, Palermo.

REGIONE SICILIANA, Assessorato Agricoltura e Foreste: *Programma di sviluppo rurale 2007-2013*, Palermo.

SVIMEZ (2001): *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.

SVIMEZ (2005): *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.

SVIMEZ (2007): *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.

SVIMEZ (2009): *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.

SVIMEZ (2010): *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.

UNIONE EUROPEA (2004): *Politica regionale, La nuova politica di coesione a partire dal 2007*, in Inforegio, nota sintetica.

UNIONE EUROPEA, COMITATO DELLE REGIONI (2006): *Le priorità politiche del Comitato delle Regioni per il periodo 2000- 2006*.

UNIONE EUROPEA, POLITICA REGIONALE (2006): *Inforegio Nota sintetica*.

UNIONE EUROPEA E MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2000): *Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni italiane dell'Obiettivo 1 2000-2006*, disponibile all'indirizzo <http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/all/doc16.pdf>

-REGOLAMENTI E DIRETTIVE CONSULTATI

Consiglio europeo di Lisbona, *Conclusioni della Presidenza*, 23 e 24 marzo del 2000.

Reg. (CE) n. 1164/94 che fissa l'aiuto all'ammasso per le uve secche e i fichi secchi non trasformati della campagna di commercializzazione 1998/1999.

Reg. (CE) n. 1257/99 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e di Garanzia (FEOGA) e che modifica ed abroga taluni regolamenti.

Reg. (CE) n. 1260/99 recante disposizioni generali sui Fondi Strutturali.

Reg. (CE) n. 1263/99 relativo allo strumento finanziario di orientamento della pesca.

Reg. (CE) n. 1264/99 recante modifica del Reg. (CE) n. 1164/94 che istituisce un Fondo di coesione.

Reg. (CE) n. 1265/99 recante modifica dell'allegato II del Reg. (CE) n. 1164/94 che istituisce un Fondo di Coesione.

Reg. (CE) n. 1783/99 relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

Reg. (CE) n. 1784/99 relativo al Fondo Sociale Europeo.

Reg. (CE) n. 2080/93 recante disposizioni di applicazione del Reg. (CE) n. 2052/88 per quanto riguarda lo strumento finanziario di orientamento della pesca.

Reg. (CE) n. 2081/93 che modifica il Reg. (CE) n. 2052/88 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti.

Reg. (CE) n. 2085/93 che modifica il Reg. (CE) n. 4256/88 recante disposizioni d'applicazione del Reg. (CE) n. 2052/88 per quanto riguarda il FEOGA, sezione orientamento.

Reg. (CE) n. 214/79 del Consiglio, del 6 febbraio 1979, che modifica il Reg. (CE) n. 724/75 che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale.

Reg. (CE) n. 4042/89 relativo al miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

Reg. (CE) n. 724/75 del Consiglio, del 18 marzo 1975, che istituisce un Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).

Reg. (CEE) 4256/88 recante disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il FEOGA, sezione orientamento.

Reg. (CEE) n. 792/93 che istituisce uno strumento finanziario di coesione.

Reg. (CEE) n. 2088/85 relativo ai Programmi Integrati Mediterranei.

Reg. (CEE) n. 4042/89 relativo al miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

Regolamenti del Consiglio n. 4028/86, relativo ad azioni comunitarie per il miglioramento e l'adeguamento delle strutture nel settore della pesca e dell'acquacoltura.

-FONTI STATISTICHE CONSULTATE

COMMISSIONE EUROPEA, DG REGIO: *Statistics Database*.

EUROSTAT (1996): *Sistema Europeo dei Conti - SEC 1995*, Lussemburgo

EUROSTAT (1999): *Regional Yearbook 1999*,: Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg,.

EUROSTAT (2000): *Regional Yearbook 2000*,: Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg,.

EUROSTAT (2001): *Regional Yearbook 2001*,: Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg,.

EUROSTAT (2002): *Regional Yearbook 2002*,: Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg,.

EUROSTAT (2003): *Regional Yearbook 2003*,: Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg,.

EUROSTAT (2005): *Regional Yearbook 2005*,: Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg,.

EUROSTAT (2009): *Regional Yearbook 2009*,: Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg,.

EUROSTAT (2010): *Europe in figures. Eurostat yearbook 2010*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg,.

EUROSTAT (2010): *Key figures on Europe*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

EUROSTAT (2010): *Pocketbook on Euro-Mediterranean statistics* Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

EUROSTAT (2010): *Regional Yearbook 2010*,: Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

EUROSTAT: *Statistics Database*

ISTAT (1996), *I conti economici regionali delle Amministrazioni Pubbliche e delle famiglie - Anni 1983-1992*, Argomenti.

ISTAT (2004): «Conti economici regionali - anno 2002», in *Statistiche in Breve* del 13 Settembre 2004.

ISTAT (2004): «Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche Serie SEC95 - anni 2000-2003», in *Statistiche in Breve* del 5 Luglio 2004.

ISTAT (2005): *Conti Economici Regionali*, Anni 1980-2004, Roma.

ISTAT (2006): *I conti economici nazionali per settore istituzionale: le nuove stime secondo il Sec95*, Roma.

-
- ISTAT (2008): *Conti Economici Regionali, Anni 2000-2007*, Roma.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2000): *Rapporto Annuale del DPS*, 2000. Roma.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2001): *Rapporto Annuale del DPS*, 2001. Roma.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2002): *Rapporto Annuale del DPS*, 2002. Roma.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2003): *Rapporto Annuale del DPS*, 2002. Roma.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2004): *Rapporto Annuale del DPS*, 2003. Roma.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2005): *Rapporto Annuale del DPS*, 2004. Roma.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2006): *Rapporto Annuale del DPS*, 2005. Roma.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2007): *Rapporto Annuale del DPS*, 2006. Roma.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2008): *Rapporto Annuale del DPS*, 2007. Roma.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2009): *Rapporto Annuale del DPS*, 2008. Roma.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2010): *Rapporto Annuale del DPS*, 2009. Roma.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO /IGRUE, 1996 – 2007, *Le politiche strutturali dell'Unione Europea – L'attuazione in Italia*. Relazione annuale, Roma.
- MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO (2006), *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, IPZS, Roma.
- MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO (2008), *Rapporto Annuale 2007*, Roma.

-APPENDICE STATISTICA

Tabella 26 Ripartizione Finanziaria dei Fondi Strutturali verso le singole Regioni Obiettivo 1 di Portogallo, Grecia, Italia, e Spagna (MLN di Euro)

	PROGRAMMA OBIETTIVO1	CONTRIBUTO UE	FESR	FSE	FEAOGA	CONTRIBUTO	FESR	FSE	FEAOGA	
						UE				
						CT/TOT	FESR/TOT FESR	FSE/TOT FSE	FEOGA/TOT FEOGA	
PT	AÇORES	905,24	623,59	116,17	136,55	0,100	0,097	0,077	0,128	
	ALGARVE	479,01	387,62	52,18	37,45	0,053	0,060	0,034	0,035	
	ALENTEJO	1.281,87	888,58	118,61	274,14	0,142	0,139	0,078	0,258	
	CENTRO PORTOGALLO	1.795,39	1.369,99	218,18	205,68	0,199	0,214	0,144	0,193	
	LISBOA E VALE DO TEJO	977,48	437,49	437,49	101,35	0,108	0,068	0,289	0,095	
	MADEIRA	739,85	521,71	110,32	90,35	0,082	0,081	0,073	0,085	
	NORTE PORTOGALLO	2.865,07	2.183,16	461,58	218,69	0,317	0,340	0,305	0,205	
TOTALE PT		9.043,91	6.412,14	1.514,54	1.064,21					
GR	ATTIKI	1.116,64	1.029,94	68,00	18,70	0,154	0,183	0,120	0,017	
	PELOPONNISOS REGIONI DELLA GRECIA	465,03	362,33	22,20	80,50	0,064	0,064	0,039	0,075	
	OCCIDENTALE REGIONI DELLA GRECIA	505,94	389,77	35,15	81,02	0,070	0,069	0,062	0,076	
	CONTINENTALE	539,28	405,98	43,60	89,70	0,074	0,072	0,077	0,084	
	THESSALIA	571,07	406,78	43,50	120,78	0,079	0,072	0,077	0,113	
	IPEIROS	443,92	330,63	32,90	80,38	0,061	0,059	0,058	0,075	
	KRITI	508,43	366,78	49,80	91,84	0,070	0,065	0,088	0,086	
	NORD EGEO	369,66	282,27	33,99	53,40	0,051	0,050	0,060	0,050	
	SUD EGEO	390,12	312,83	39,27	38,02	0,054	0,056	0,069	0,036	
	ISOLE IONIE MACEDONIA OCCIDENTALE - TRACIA	761,00	534,07	68,04	158,89	0,105	0,095	0,120	0,149	
	MACEDONIA ORIENTALE	390,18	280,13	26,56	83,48	0,054	0,050	0,047	0,078	
	MACEDONIA CENTRALE	937,17	713,09	78,00	146,08	0,129	0,127	0,138	0,137	
	TOTALE GR		7.256,27	5.620,98	566,20	1.069,09				
	IT	CALABRIA	2.131,04	1.258,74	424,88	426,46	0,128	0,126	0,134	0,131
CAMPANIA		4.280,56	2.775,70	702,46	764,15	0,258	0,277	0,222	0,235	
PUGLIA		2.946,52	1.721,83	604,09	587,60	0,177	0,172	0,191	0,181	
SARDEGNA		2.118,29	1.300,49	372,21	418,58	0,128	0,130	0,117	0,129	
SICILIA		4.283,58	2.524,13	846,47	858,98	0,258	0,252	0,267	0,264	
BASILICATA		848,04	433,89	220,90	193,25	0,051	0,043	0,070	0,059	
TOTALE IT		16.608,03	10.014,78	3.171,02	3.249,02					

	PROGRAMMA OBIETTIVO1	CONTRIBUTO UE	FESR	FSE	FEAOGA	CONTRIBUTO UE	FESR	FSE	FEAOGA
						CT/TOT	FESR/TOT FESR	FSE/TOT FSE	FEAOGA/TOT FEAOGA
ES	ANDALUCÍA	8.186,02	6.427,44	971,35	787,26	0,317	0,336	0,303	0,225
	PRINCIPADO DE ASTURIAS	1.397,91	1.079,31	106,18	212,43	0,054	0,056	0,033	0,061
	CANARIAS	1.927,50	1.510,27	262,31	154,93	0,075	0,079	0,082	0,044
	CASTILLA-LA MANCHA	2.199,56	1.528,03	242,20	429,34	0,085	0,080	0,076	0,123
	CASTILLA y LEÓN	3.294,66	2.301,77	322,37	670,52	0,128	0,120	0,101	0,192
	CEUTA	80,50	64,90	15,60	-	0,003	0,003	0,005	-
	COMUNIDAD VALENCIANA	2.865,47	2.145,79	497,50	222,18	0,111	0,112	0,155	0,064
	EXTREMADURA	2.225,18	1.579,12	363,57	282,49	0,086	0,083	0,114	0,081
	GALICIA	3.581,26	2.438,66	409,28	733,32	0,139	0,128	0,128	0,210
	MELILLA	60,97	50,32	10,65	-	0,002	0,003	0,003	-
	REGIÓN DE MURCIA	1.187,43	967,42	109,55	110,46	0,002	0,003	0,003	-
TOTALE ES		25.819,04	19.125,61	3.201,01	3.492,45				

Fonte:Elaborazioni su dati Commissione Europea, DG Regio

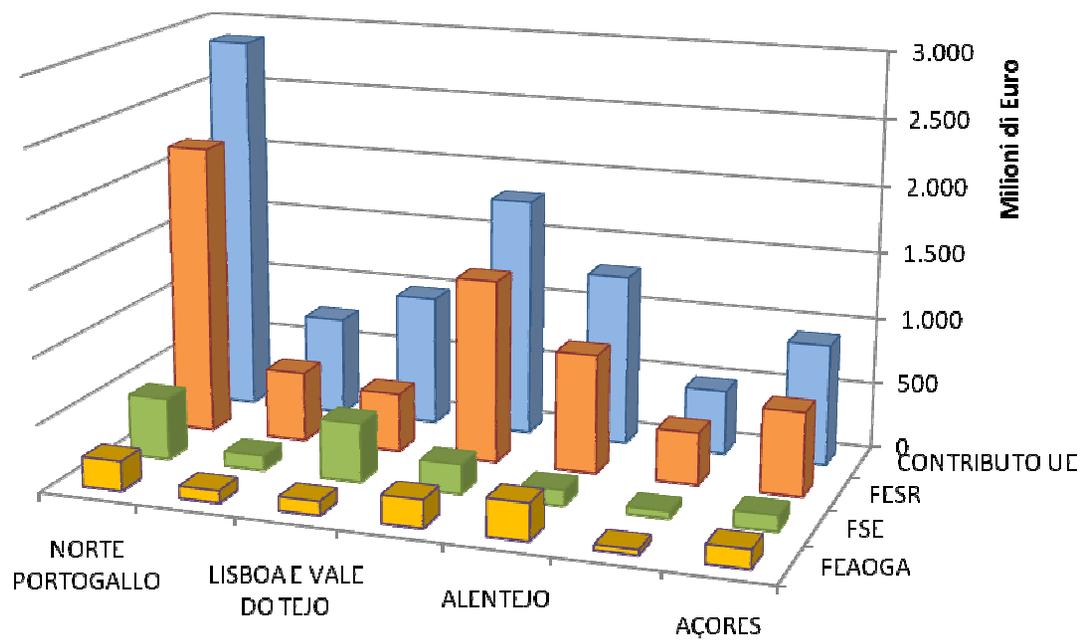
Tabella 27 Ripartizione del FESR nelle regioni dell'Obiettivo 1 a livello NUTS 3 nell'UE a 15 per tipo di regione e per tipo di misura. Periodo 2000-2006

		Agricoltura silvicoltura	Sviluppo rurale	Pesca	Aiuto alle imprese	Turismo	RTDI	Risorse Umane	Trasporti	Telecomunicazioni	Energia	Infrastr. ambientali	Pianificazione e recupero	Infrastr. sociali	Assistenza tecnica	Totale
ES	Urbana		0,1		14,8	0,4	14,7	3,4	19,4	15,9	0,2	11,1	30,8	3,6	0,3	17,7
	Intermedia, vicino una città		0,1		14,3	0,3	8,9	3,3	35	7,7	0,1	11,6	20,3	4,8	0,3	52,3
	Intermedia, remoto		0,1		10,4	0,2	9,5	1,6	33,3	9,2	0,5	13,7	21,8	6,9	0,2	7,3
	Rurale, vicino una città		0,3		18,3	0,3	6,2	3,6	34,8	6,9	0,3	10,3	20,5	4,6	0,2	11,0
	Rurale, remoto		0,4		10,5	0,2	7,6	4,6	38,2	7,6	0,1	13,5	21,3	2,8	0,2	11,7
GR	Urbana			0,1	8,1	1,1	2,6	1,7	44,4	1,2	1,7	3,1	10,0	8,6	2,6	30,2
	Intermedia, vicino una città		0,1	0,7	12,7	2,8	2,6	1,5	42,4	0,8	0,5	4,9	11,4	9,5	3,4	22,8
	Intermedia, remoto			1,3	7,6	11,5	1,2	1,5	23,1	1,7	0,7	12,8	13,8	15,6	1,6	4,1
	Rurale, vicino una città			1,6	13,0	5,4	0,5	1,0	39,1	0,5	1,0	13	6,3	8,0	4,3	5,1
	Rurale, remoto		0,0	1	11,4	4,8	0,5	1,0	44,6	0,5	1,1	8,1	8,2	8,3	3,2	37,9
IT	Urbana				25,3	5,3	11,7		28,5	4,0	1,3	8,9	10,1	1,7	3,0	32,3
	Intermedia, vicino una città				30,7	7,2	5,5		24,3	3,5	2	8,8	14,4	1,6	2,1	45,3
	Intermedia, remoto				30,8	6,7	0,5		27	1,5	2,6	10	17,4	1,8	1,6	4,5
	Rurale, vicino una città				31,1	7,4	4,3		16,1	10,1	0,5	12,5	12,8	3,1	2,1	12,3
	Rurale, remoto				37,1	6,5	1,0		12,8	2,3	0,6	14,4	20,9	3,1	1,4	5,5
PT	Urbana		0,1	0,1	26	3,3	9,2	1,0	26,5	5,6	3,5	4,5	8,5	10,5	1,3	38,6
	Intermed, vicino una città	0,2	1,1	0,1	25,1	2,6	4,6	1,2	22,5	4,7	2,9	6,5	11,4	16,3	0,8	32,5

		Agricoltura e silvicoltura	Sviluppo rurale	Pesca	Aiuto alle imprese	Turismo	RTDI	Risorse Umane	Trasporti	Telecomunic azioni	Energia	Infrastr. ambientali	Pianificazion e e recupero	Infrastr. sociali	Assistenza tecnica	Totale
	Rurale, vicino una città	0,8	0,1	17,2	3,6	3,9	0,2	27,7	4,2	3,5	5,1	17,4	13,9	2,6	5,6	
	Rurale, remoto	0,1	6,3	0,0	23,1	3,1	2,6	0,1	21,3	2,8	6,0	5,4	13,5	14,5	1,3	23,4
UE 15	Urbana	0,0	0,3	0,1	19,8	3,5	13,3	2,9	26,6	5,4	1,4	6,4	13,9	4,6	1,8	31,8
	Intermedia, vicino una città	0,1	0,3	0,1	21,2	3	7,0	2,4	30,3	2,8	0,9	10,5	15,0	5,4	1,1	37,3
	Intermedia, remoto		0,1	0,2	17,3	4,4	7,9	1,1	27,9	3,1	1	11,6	17,6	6,9	1,0	3,8
	Rurale, vicini una città	0,4	0,2	0,2	24,7	4,3	7,2	2,7	29	3,8	0,8	10,1	11,5	3,5	1,6	11,7
	Rurale, remoto	0,0	1,5	0,5	16,7	3,7	3,9	1,5	34,6	4,8	2,0	8,8	12,2	7,5	2,1	15,4

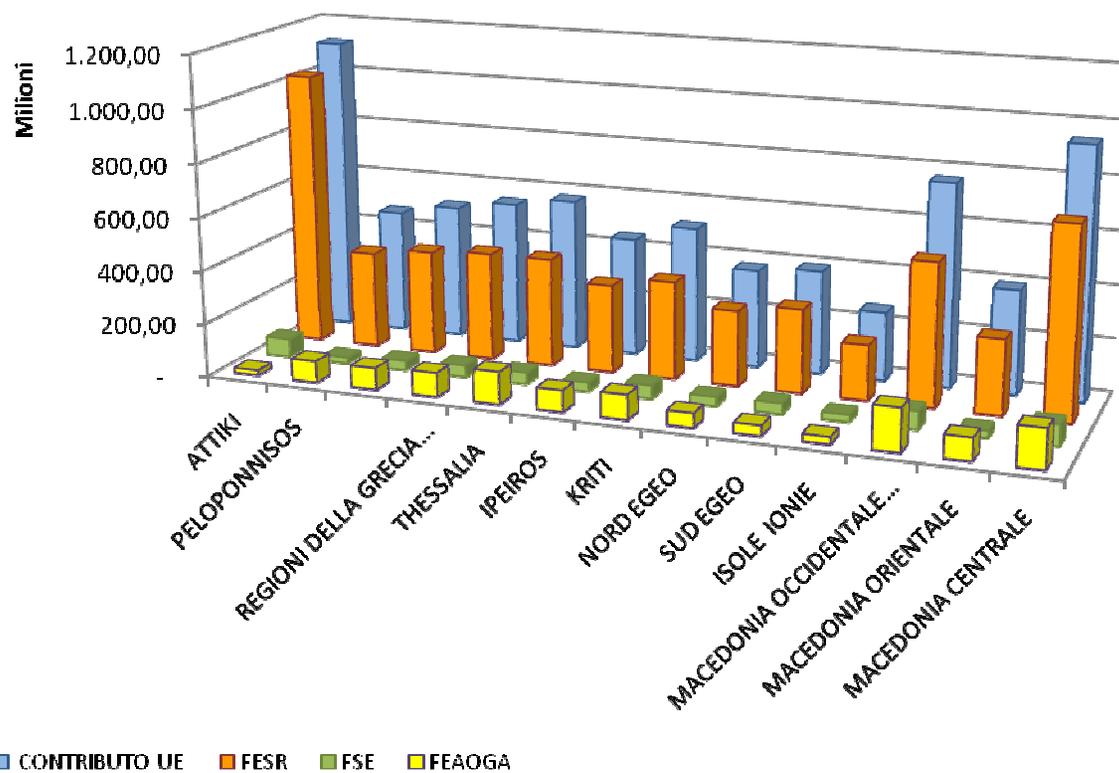
Fonte: Elaborazioni della Tab. 1.13 - Synthesis Report "Ex-post Evaluation of the ERDF 2000-2006"

Grafico 25 Ripartizione Finanziaria dei Fondi Strutturali verso le regioni Obiettivo 1 del Portogallo. (MLN di Euro)



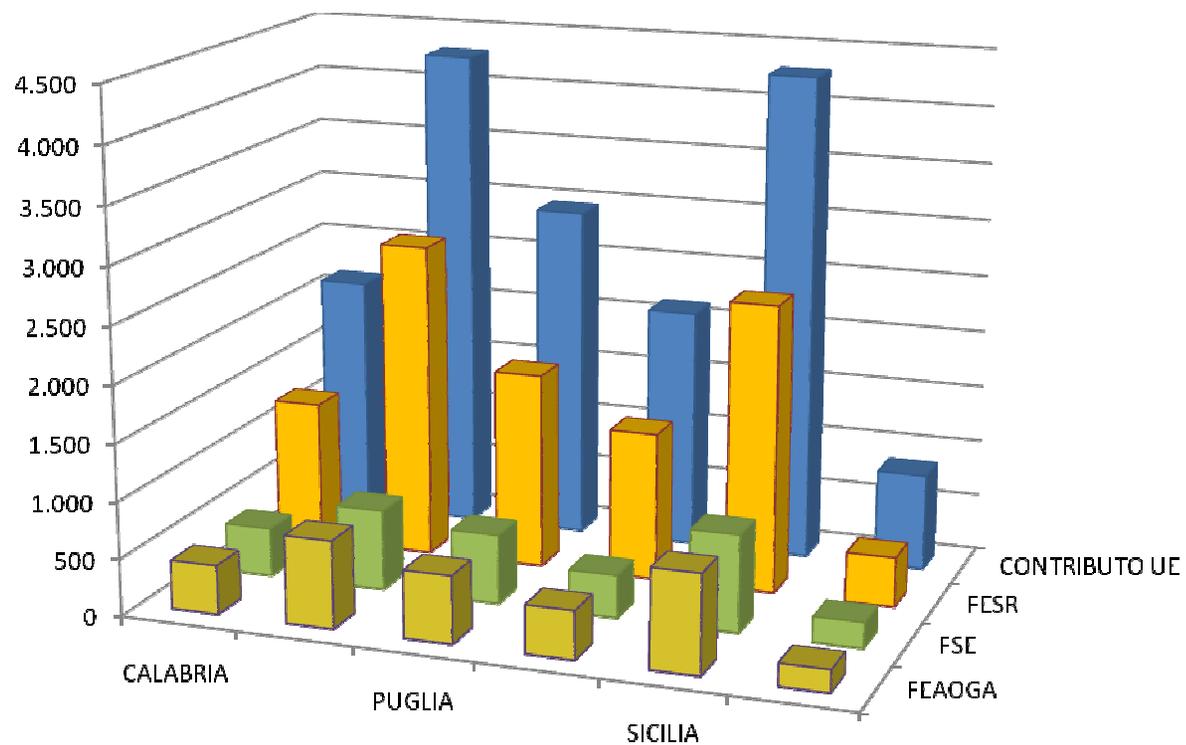
Fonte: Nostre Elaborazioni su dati Commissione Europea, DG Regio

Grafico 26 Ripartizione Finanziaria dei Fondi Strutturali verso le regioni Obiettivo 1 della Grecia. (MLN di Euro)



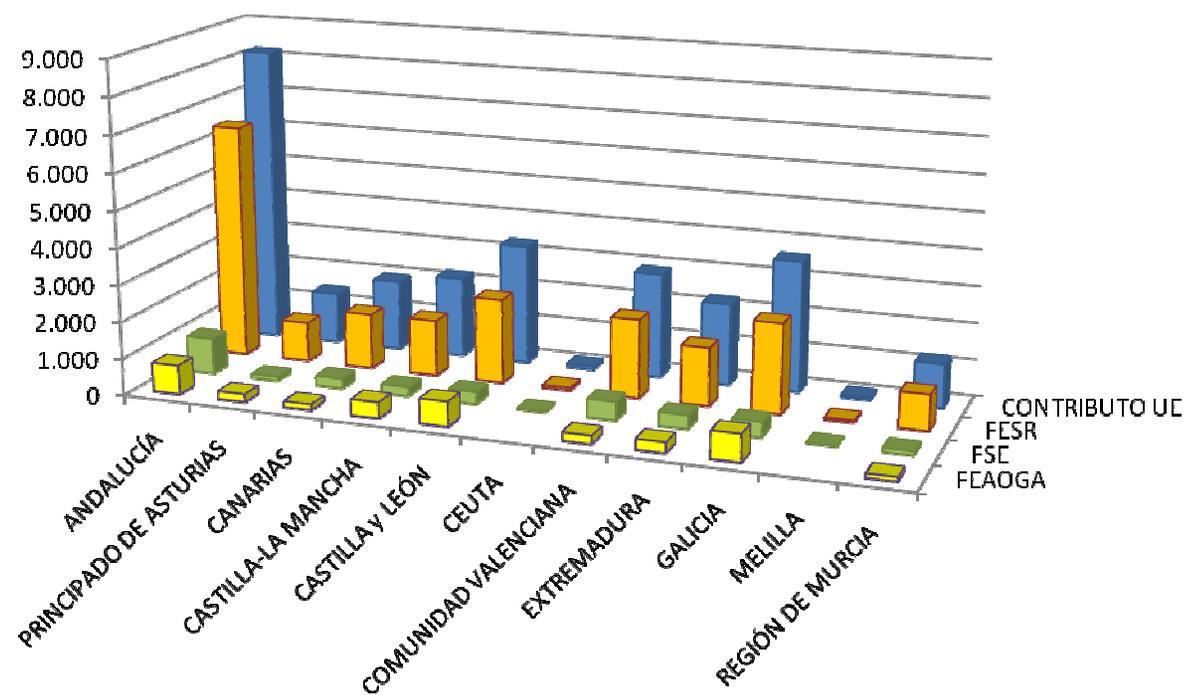
Fonte: Nostre Elaborazioni su dati Commissione Europea, DG Regio

Grafico 27 Ripartizione Finanziaria dei Fondi Strutturali verso le regioni Obiettivo 1 dell'Italia. (MLN di Euro)



Fonte: Nostre Elaborazioni su dati Commissione Europea, DG Regio

Grafico 28 Ripartizione Finanziaria dei Fondi Strutturali verso le regioni Obiettivo 1 della Spagna. (MLN di Euro)



Fonte: Nostre Elaborazioni su dati Commissione Europea, DG Regio

-INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 Classificazione degli indicatori di contesto chiave del QCS (2000-2006).....	46
Tabella 2 Divari regionali di PIL pro Capite in PPA. Anni 1996-2000 (<i>coefficiente di variazione dell'indice UE=100</i>).....	101
Tabella 3 Disparità regionali del tasso di occupazione (<i>coefficiente di variazione dell'indice UE = 100</i>)	112
Tabella 4 Regioni con più elevato e più basso tasso di occupazione (2000)	113
Tabella 5 Effetti economici del Fondo di Coesione per Grecia, Spagna e Portogallo nei periodi di programmazione (1989-93), (1994-99) e (2000-2006)	128
Tabella 6 Popolazione UE a 15 coperta dall'Obiettivo 1 per singolo Stato membro (2000-2006).....	134
Tabella 7 Distribuzione delle Allocazioni UE verso le Regioni Obiettivo 1 di Spagna, Italia, Grecia e Portogallo e relativi impieghi secondo la tipologia di fondo (2000-2006) (<i>MLN di Euro</i>).....	134
Tabella 8 Distribuzione delle Allocazioni del FESR verso le Regioni Obiettivo 1 di Spagna, Italia, Grecia e Portogallo e relativi impieghi (2000-2006) (<i>MLN di Euro</i>).....	136
Tabella 9 Pagamenti del FESR Obiettivo 1 verso gli Stati Membri (2000-2006) (<i>MLN di Euro</i>).....	137
Tabella 10 Allocazione del FESR nelle Regioni dell'Obiettivo 1 di Spagna, Grecia, Portogallo e Italia secondo le diverse aree di intervento. UE =15 (2000-2006) .	138
Tabella 11 Ripartizione del FESR nelle regioni dell'Obiettivo 1 a livello NUTS 3 nell'UE a 15 per tipo di regione e ripartizione della popolazione (2000-2006).....	141
Tabella 12 Esecuzione finanziaria dei Fondi Strutturali in Italia per autorità di gestione territoriale.....	146
Tabella 13 Distribuzione di alcuni indicatori (Popolazione, Densità della popolazione, PIL pro-capite, Tasso di Disoccupazione e Tasso di Occupazione) in Italia a livello regionale (2001-2002)	148
Tabella 14 Indicatori sulla distribuzione territoriale degli investimenti (valori medi) (1996-2006).....	149

Tabella 15 Programmazione finanziaria per fondo strutturale e per obiettivo prioritario (<i>MLN di Euro</i>)	151
Tabella 16 Ripartizione territoriale delle regioni Italiane secondo i finanziamenti UE nei due periodi di programmazione (1994-1999) e (2000-2006) (<i>MLN di euro</i>)	153
Tabella 17 Capacità di impegno e di spesa dei fondi comunitari nei periodi di programmazione (1994-1999) e (2000-2006) (<i>MLN di euro</i>).....	158
Tabella 18 Attuazione finanziaria per Asse degli interventi comunitari complessivi verso le regioni Obiettivo 1 in Italia al 30 Giugno 2010. (<i>MLN di Euro</i>)	160
Tabella 19 Attuazione finanziaria per Fondo degli interventi comunitari complessivi verso le regioni Obiettivo 1 in Italia al 30 Giugno 2010 (<i>MLN di Euro</i>)	160
Tabella 20 QCS 2000-2006. Attuazione finanziaria per Fondo al 30 Giugno 2010 (<i>MLN di Euro</i>).....	161
Tabella 21 QCS 2000-2006. Attuazione finanziaria per Intervento al 30 Giugno 2010. (<i>MLN di Euro</i>)	162
Tabella 22 QCS 2000-2006. FESR Attuazione finanziaria per Intervento al 30 Giugno 2010. (<i>MLN di Euro</i>).....	163
Tabella 23 QCS 2000-2006. FSE Attuazione finanziaria per Intervento al 30 Giugno 2010. (<i>MLN di Euro</i>).....	164
Tabella 24 QCS 2000-2006. FEOGA Attuazione finanziaria per Intervento al 30 Giugno 2010. (<i>MLN di Euro</i>).....	165
Tabella 25 QCS 2000-2006. SFOP Attuazione finanziaria per Intervento al 30 Giugno 2010 ((<i>MLN di Euro</i>).....	165
Tabella 26 Ripartizione Finanziaria dei Fondi Strutturali verso le singole Regioni Obiettivo 1 di Portogallo, Grecia, Italia, e Spagna (<i>MLN di Euro</i>)	192
Tabella 27 Ripartizione del FESR nelle regioni dell'Obiettivo 1 a livello NUTS 3 nell'UE a 15 per tipo di regione e per tipo di misura. Periodo 2000-2006.....	194

-INDICE DEI GRAFICI

Grafico 1 Divari regionali di PIL pro capite in PPA all'interno degli Stati: (1995-2000) (coefficiente di variazione dell'indice UE=100).....	102
Grafico 2 Distribuzione del reddito tra le regioni della UE (1998). Curva di Lorenz Gini = 0,151	103
Grafico 3 Differenza tra la crescita del PIL pro capite reale nei Paesi della coesione UE15 e la media del UE15. (1995-2005).....	105
Grafico 4 PIL pro capite negli stati membri (SPA) ed estremi regionali. 2004.....	106
Grafico 5 PIL Pro capite. EU=15 (1998)	106
Grafico 6 PIL pro-capite per Stato Membro e relative variazioni regionali. EU=26 (1998)	107
Grafico 7 Disparità in termini di PIL pro capite (1987-1998).....	110
Grafico 8 Prodotto Nazionale Lordo (PNL) e spese per il mercato interno. EU15=100 (1999).....	126
Grafico 9 Spese strutturali. Stanziamenti impegnati (1988-2006).....	127
Grafico 10 Prodotto Nazionale Lordo e spese strutturali. UE=15 (2004).....	127
Grafico 11 Evoluzione dell'investimento UE in Fondi strutturali e Fondo di Coesione in rapporto all'evoluzione dell'incremento percentuale del PIL UE (1989-2006) .	128
Grafico 12 Fondi Strutturali e Fondo di Coesione e PIL pro-capite negli stati membri (1995)	129
Grafico 13 Fondi Strutturali e Fondo di Coesione e PIL pro-capite negli stati membri (2000)	130
Grafico 14 Allocazione dei Fondi Strutturali e PIL per Stato membro (1994-1999).....	130
Grafico 15 Allocazione dei Fondi Strutturali e PIL per Stato membro (2000-2006).....	131
Grafico 16 Distribuzione delle Allocazioni UE verso le Regioni Obiettivo 1 di Spagna, Italia, Grecia e Portogallo secondo la tipologia di fondo (2000-2006) (<i>MLN di Euro</i>)	135
Grafico 17 Distribuzione degli Impieghi delle Regioni Obiettivo 1 di Spagna, Italia, Grecia e Portogallo secondo la tipologia di fondo (2000-2006) (<i>MLN di Euro</i>).....	135

Grafico 18 Pagamenti del FESR Obiettivo 1 verso gli Stati Membri (2000-2006) (<i>MLN di Euro</i>)	137
Grafico 19 Allocazione del FESR nelle regioni dell'Obiettivo 1 di Spagna, Grecia, Portogallo e Italia secondo le diverse aree di intervento. UE =15 (2000-2006).....	139
Grafico 20 Esecuzione finanziaria dei Fondi Strutturali in Italia (1996-2001).....	145
Grafico 21 Spesa pro capite in conto capitale della PA per regione (Italia=100) (media 1996-2006, euro costanti: 2000).....	150
Grafico 22 Fondi strutturali e PIL nelle regioni italiane nei due periodi di programmazione (1994-1999) e (2000-2006).....	154
Grafico 23 Capacità di impegno e di spesa in Italia nel periodo di programmazione (1994-1999).....	155
Grafico 24 Capacità di impegno e di spesa in Italia nel periodo di programmazione (2000-2006).....	155
Grafico 25 Ripartizione Finanziaria dei Fondi Strutturali verso le regioni Obiettivo 1 del Portogallo. (<i>MLN di Euro</i>)	196
Grafico 26 Ripartizione Finanziaria dei Fondi Strutturali verso le regioni Obiettivo 1 della Grecia. (<i>MLN di Euro</i>)	197
Grafico 27 Ripartizione Finanziaria dei Fondi Strutturali verso le regioni Obiettivo 1 dell'Italia. (<i>MLN di Euro</i>).....	198
Grafico 28 Ripartizione Finanziaria dei Fondi Strutturali verso le regioni Obiettivo 1 della Spagna. (<i>MLN di Euro</i>)	199

-INDICE DELLE CARTINE

Cartina 1 PIL pro capite (PPS). EU=26. 1998.....	108
Cartina 2 Evoluzione del PIL pro capite (PPS). EU=15. Anni 1987-1997	109
Cartina 3 Tassi di disoccupazione per regione, 1999.....	114
Cartina 4 Crescita dell'occupazione, 1995-2004	115
Cartina 5 regioni con l'occupazione più elevata nell'agricoltura, nell'industria o nei servizi, 1999.....	116
Cartina 6 Distribuzione delle attività economiche in Europa. Anno 1999 (regioni).....	119