

Fondi Strutturali: una concettualizzazione geografica possibile

Keywords: *Regional Policy, Cohesion Policy, European Funds.*

JEL codes: *H81 Governmental Loans, Loan Guarantees, Credits, and Grants; F59 International Relations and International Political Economy; Other K33 International Law; R1 General Regional Economics; R10 General; R58 Regional Development Planning and Policy, R59 Other; Y30 Book Reviews (unclassified).*

Settori ERC: *SH1_11 International Trade, Economic Geography; SH3_5 Human and Social Geography; SH3_6 Spatial and Regional Planning.*

Sommario: *Verrà operata una revisione della letteratura sui Fondi Strutturali (FS), gli strumenti attraverso i quali l'Unione Europea realizza la Politica di Coesione economica e sociale europea. Lo scopo dei FS è livellare gli squilibri di sviluppo tra le 271 Regioni degli Stati Membri (SM) dell'Unione Europea (UE) attraverso progetti e azioni pianificate in collaborazione tra le Regioni, gli SM e l'UE; azioni decise a livello comunitario ma realizzate a livello locale. Si intende approfondire la relazione tra l'utilizzo dei FS e lo sviluppo socioeconomico del territorio utilizzando gli strumenti quantitativi del territorial assessment. Si analizzeranno i canali di gestione dei fondi e i meccanismi di controllo locale. Si cercherà, infine, di ricondurre al quadro generale due casi studio (Andalusia e Calabria), identificando le ragioni alla base dei processi virtuosi innescati da alcune Regioni europee che hanno utilizzato efficacemente i FS e le ragioni dei fallimenti nei casi meno virtuosi.*

Abstract: *The contribution will start from a literature review on the Structural Funds (SF) and will examine how these instruments realize the economic and social Cohesion Policy of the European Union. The purpose of the SF is "reducing disparities between the levels of development of the various regions and the backwardness of the least favoured regions or islands, including rural areas" (EU Treaty, Article 158) through projects and actions planned in collaboration between the Regions, Member States and the EU; those actions are agreed at EU level but implemented at local level. The aim is to deepen the relationship between the use of SF and the socioeconomic development of the territory using the quantitative tools of territorial assessment. The contribution will analyze the channels of funding management and the mechanisms of local control. It will eventually lead back two case studies (Andalusia and Calabria) to the general picture, identifying the reasons behind the virtuous processes triggered by some European regions that have used effectively the SF and the reasons behind failures in less virtuous cases.*

Il Trattato sull'Unione Europea (UE), Art. 158 definisce la politica di coesione in favore delle 271 regioni degli Stati Membri (SM) come l'insieme delle misure per "ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali". L'art. 159 prevede che tale azione sia appoggiata attraverso i Fondi strutturali, la Banca europea degli investimenti (BEI) e gli altri strumenti finanziari esistenti.

Per attuare la politica di coesione l'UE si serve dei Fondi Strutturali. I Fondi strutturali sono strumenti di intervento creati e gestiti dall'Unione Europea per finanziare vari progetti di sviluppo all'interno dell'UE. Gli obiettivi principali dei fondi sono tre: riduzione delle disparità regionali in termini di ricchezza e benessere, aumento della competitività e dell'occupazione, sostegno alla

cooperazione transfrontaliera. I fondi strutturali impegnano attualmente più di un terzo del bilancio complessivo dell'Unione Europea.

1. I Fondi Strutturali come motore dello sviluppo territoriale

1.1. Aspetti finanziari

L'UE attua la politica di coesione attraverso i Fondi Strutturali (FS), un insieme di strumenti finanziari che assorbe il 34% dell'intero bilancio UE¹. Oltre ai FS, il Fondo di Coesione (FdC) dedica finanziamenti e programmi agli investimenti infrastrutturali per l'ambiente, i trasporti e l'energia².

L'UE misura lo sviluppo socioeconomico di un



La politique de cohésion en un coup d'œil

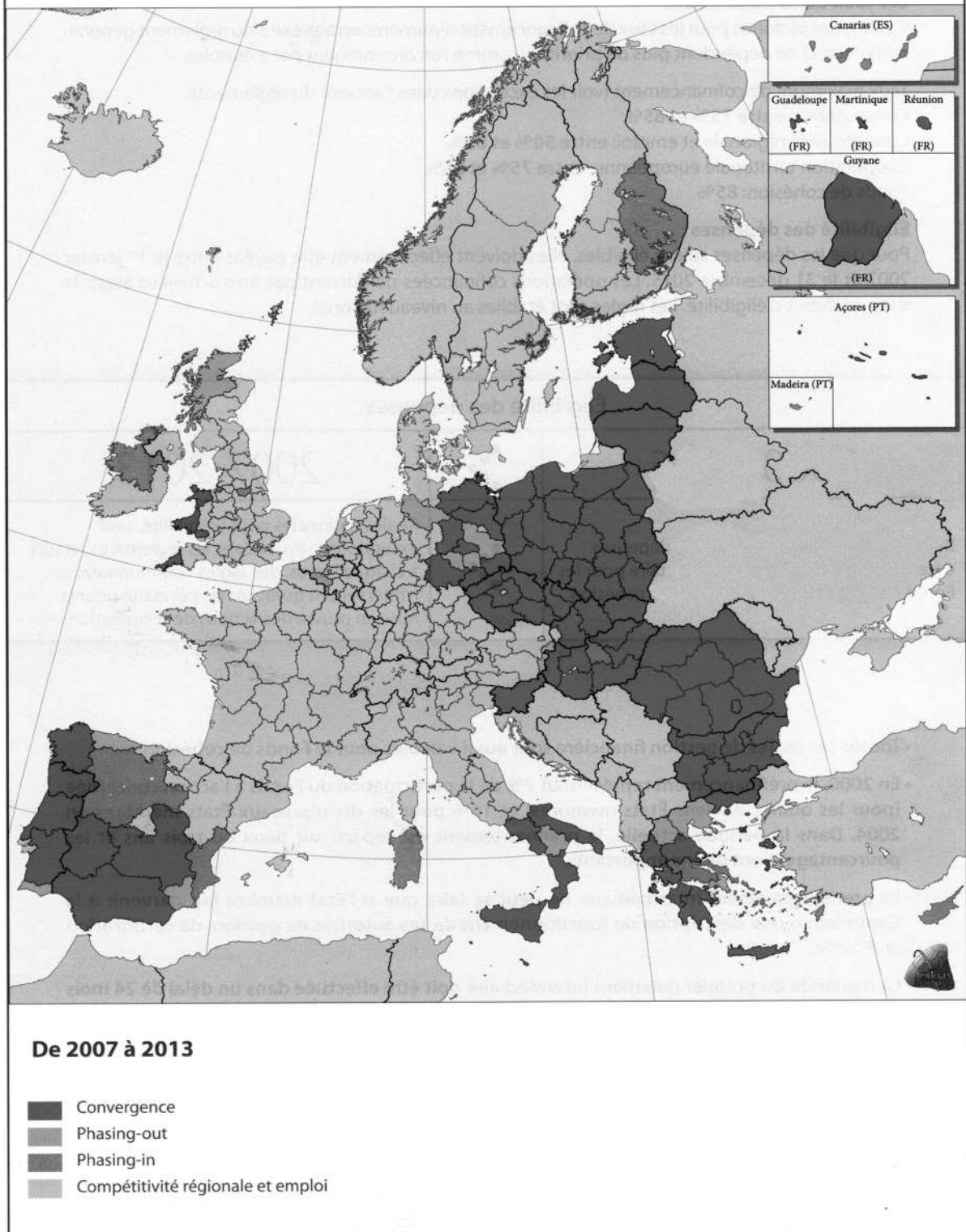


Fig. 1. La politica di coesione in un'occhiata (Fonte: European Union - Regional Policy, La politique de cohésion 2007-2013, Commentaires et textes officiels, 2007).

Répartition par État membre

La Commission procède à des ventilations indicatives annuelles par État membre, en fonction notamment des critères suivants: population éligible, prospérité nationale, régionale et taux de chômage.

Allocation indicative par État membre 2007-2013 (prix courants, en millions d'euros)

	Convergence		Compétitivité régionale et emploi		Coopération territoriale européenne	Total	
	Fonds de cohésion	Convergence	Phasing-out	Phasing-in			Compétitivité régionale et emploi
Belgique			638		1 425	194	2 258
Bulgarie	2 283	4 391				179	6 853
République tchèque	8 819	17 064			419	389	26 692
Danemark					510	103	613
Allemagne		11 864	4 215		9 409	851	26 340
Estonie	1 152	2 252				52	3 456
Éire-Irlande				458	293	151	901
Grèce	3 697	9 420	6 458	635		210	20 420
Espagne	3 543	21 054	1 583	4 955	3 522	559	35 217
France		3 191			10 257	872	14 319
Italie		21 211	430	972	5 353	846	28 812
Chypre	213			399		28	640
Lettonie	1 540	2 991				90	4 620
Lituanie	2 305	4 470				109	6 885
Luxembourg					50	15	65
Hongrie	8 642	14 248		2 031		386	25 307
Malte	284	556				15	855
Pays-Bas					1 660	247	1 907
Autriche			177		1 027	257	1 461
Pologne	22 176	44 377				731	67 284
Portugal	3 060	17 133	280	448	490	99	21 511
Roumanie	6 552	12 661				455	19 668
Slovénie	1 412	2 689				104	4 205
Slovaquie	3 899	7 013			449	227	11 588
Finlande				545	1 051	120	1 716
Suède					1 626	265	1 891
Royaume-Uni		2 738	174	965	6 014	722	10 613
Coopération interrégionale/réseaux						445	445
Assistance technique							868
Total	69 578	199 322	13 955	11 409	43 556	8 723	347 410

NB: Les chiffres ayant été arrondis, les totaux peuvent ne pas correspondre.

Fig. 2. Ripartizione finanziaria per Stato Membro (Fonte: European Union - Regional Policy, La politique de cohésion 2007-2013, Commentaires et textes officiels, 2007).

territorio attraverso un indicatore: il Prodotto interno lordo procapite medio (PILpm)³ e, in qualche caso (Unione Europea, Commissione Europea, Terzo Rapporto sulla coesione, COM(2004) 107 final, Brussels 2004), attraverso il Prodotto Interno Lordo per potere reale d'acquisto (PILppa).

Il rapporto tra il PILpm di una determinata

regione e il PILpm dell'UE (a 25) colloca una regione in uno tra i tre Obiettivi in cui si articolano i FS: Convergenza, Competitività regionale e Occupazione e Cooperazione territoriale europea⁴. A ciascuno dei tre obiettivi corrispondono dotazioni finanziarie e programmi decisi a livello UE in virtù del principio di "sussidiarietà"⁵ ma concordati tra



regioni, stati e UE con un meccanismo chiamato “concertazione”⁶ e in alcuni casi (PON - Programma Operativo Nazionale) tramite il “metodo di coordinamento aperto”⁷. Inoltre, “*Additionality – that EU resources should add to rather than replace national resources - would remain a key principle of cohesion policy*” (EC 2004 p. 32).

“*Much research on regional economic growth takes a standard and simple focus on economic growth and standard accounting indicators. The commonly used classical growth indicators, however, may not capture all phenomena which affect growth and there is a growing concern about the adequacy of current measures of economic performance, in particular those based on GDP figures and the relevance of these figures as measures of societal well-being, as well as measures of economic, environmental, and social sustainability (Stiglitz, Sen, Fitoussi 2009)*”. (ESPON SURE final Report 2011 p. 28).

Il PILpm è un indicatore oggi fortemente discusso come affidabile in un contesto geografico, poiché non tiene conto delle specificità del territorio né di fattori storici, politici, sociali e culturali.

Un esempio di fattori storici: il 9 novembre del 1989 venne abbattuto il muro di Berlino, evento che favorì la riunificazione della Germania. Nel 1990 cinque regioni (Länder) della ex DDR, meno progredite dal punto di vista infrastrutturale e socio-economico, si aggiunsero a quelle della Germania Ovest modificando il PILpm tedesco in maniera significativa e rendendo necessario un riorientamento delle politiche di coesione europee.

Un esempio di fattori politici: il 1 maggio del 2004 aderirono all’UE dieci nuovi SM e nel 2007 altri due. Si trattò del più grande allargamento della storia UE. Tale allargamento ebbe un impatto significativo dal punto di vista socio-economico ma anche politico e culturale sull’UE. Sette paesi dell’ex-patto di Varsavia entrarono nell’UE. Ciò provocò un riassetto politico continentale e una ridiscussione dei rapporti politici e istituzionali con i paesi occidentali ed asiatici, in particolar modo con USA, Russia e Cina. L’impatto di tale evento sul PILpm appare importante, ma è forse una “*minor issue*” rispetto a quello politico e culturale dell’ultimo allargamento.

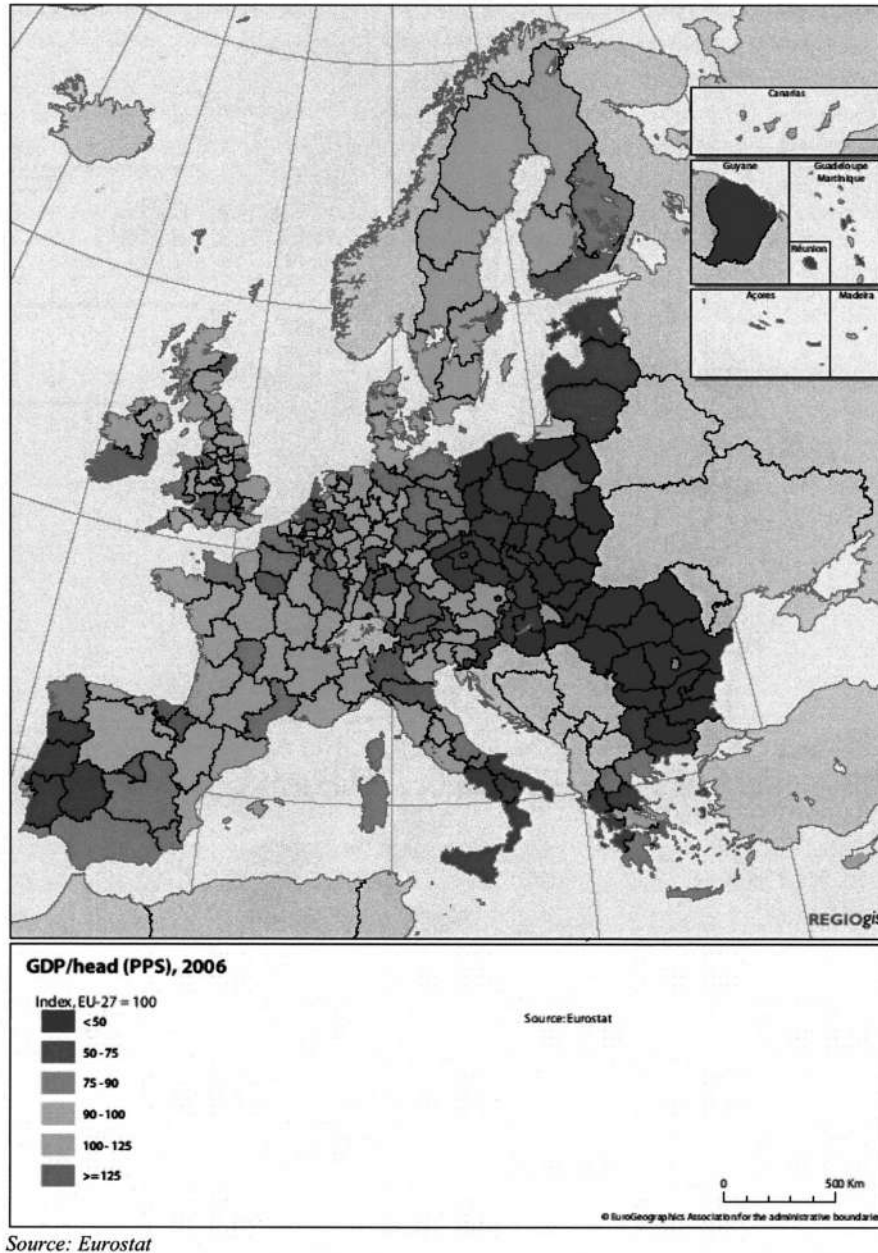
Un esempio di fattori sociali: la ’ndrangheta in Calabria e in generale la criminalità organizzata come fenomeno sociale non viene presa in considerazione dai documenti UE. Il Trattato sull’UE, Art. 30, 1, d) auspica *the common evaluation of particular investigative techniques in relation to the detection of serious forms of organised crime*. Nel 5° Rapporto di Coesione, pubblicato dalla CE nel novembre 2010 in 304 pagine le parole “mafia” e “’ndrangheta” non sono menzionate, mentre la parola “crimi-

nalità” è menzionata 5 volte: 1 volta in relazione ai disagi delle aree densamente popolate; 1 volta nell’ambito dell’“Indice regionale del benessere economico sostenibile” elaborato dalla East Midlands Development Agency (EMDA) britannica, come una delle variabili negative della funzione stessa unitamente ai divorzi, al pendolarismo e alla distribuzione iniqua del reddito; 1 volta in riferimento al tasso di omicidi ogni 100.000 abitanti, evidenziando una situazione critica in Lituania (>10), Estonia, Lettonia e Corsica (>10), seguite da Calabria, Campania e tante altre (>5), ma senza alcun riferimento alla natura dell’omicidio né alla criminalità organizzata. In realtà, “*i dati disponibili indicano che nel periodo compreso tra il 1999 e il 2008, in Calabria, si sono verificati 202 omicidi per motivi di ’ndrangheta con un incremento nel periodo considerato del 677%*”. “*...nel periodo considerato oltre un omicidio su tre è ascrivibile ai tentacoli della ’ndrangheta*” (Eurispes 2008, pp. 4 e 5). La questione è vista dall’UE come un problema nazionale di sicurezza, legalità e controllo del territorio. Nel POR Calabria c’è un cenno a “*ensure security for both citizens and business*” ma non c’è sensibilità politica o almeno non c’è menzione del fenomeno ’ndrangheta come freno allo sviluppo. La ’ndrangheta non è nominata in nessun documento ufficiale: è come se non esistesse. L’impatto sul PILpm di tale fenomeno è invece determinante. La ’ndrangheta ha nel controllo del territorio la sua priorità e gestisce ogni livello di scambio in maniera capillare, filtrando il libero svolgimento della sana competizione di mercato, del commercio e dello sviluppo.

Un esempio di fattori culturali: nel 1986 la Spagna entrò in quella che allora si chiamava Comunità Economica Europea. Negli anni precedenti all’86 le autorità di gestione utilizzarono i fondi europei e nazionali per la formazione professionale alla presentazione e gestione dei fondi europei dei funzionari della pubblica amministrazione, degli enti locali e degli *stakeholders* in genere. Ciò gettò le basi di una “cultura della progettazione” che permette oggi ai soggetti menzionati di partecipare ai bandi, aggiudicarsi i progetti e gestire le risorse in maniera efficace e secondo i criteri comunitari. Regioni come la Junta de Andalucía hanno investito sulle risorse umane, creando unità di formazione e gestione delle risorse UE che diffondono informazione ed offrono assistenza tecnica in maniera efficace per l’efficienza finanziaria, la capacità di gestione, la cooperazione stato/regione, il partenariato economico e sociale. È questo uno dei fattori chiave che facilita la percentuale di utilizzo dei FS.

Il PILpm, inoltre, possiede i limiti degli indicatori medi, cioè livella le differenze tra la ricchezza e il

Map II.4: Disparities in GDP per capita among NUTS 2 Regions in 2006



Source: Eurostat

Fig. 3. Disparità di PIL pro capite tra le regioni a livello NUTS 2 nel 2006 (Fonte: Barca, F., An agenda for a reformed cohesion policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, Independent Report, Bruxelles 2009).

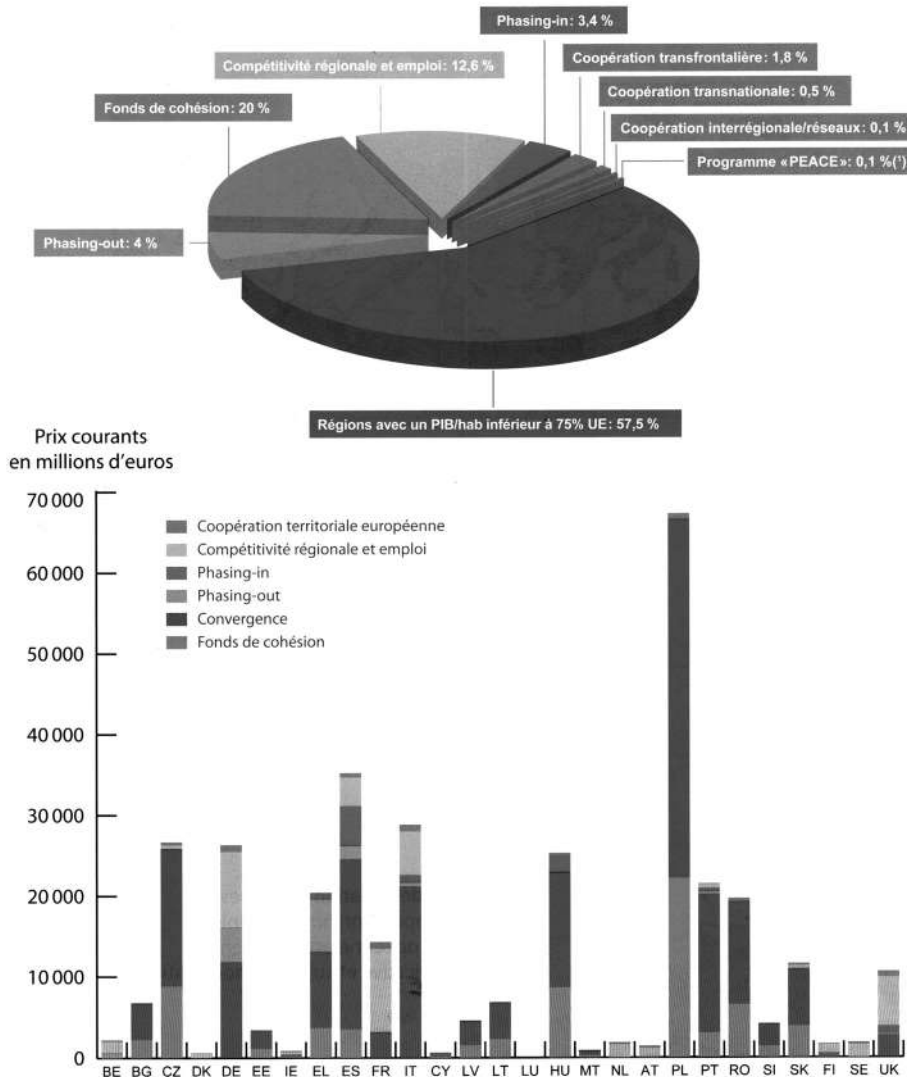
potenziale di sviluppo di una popolazione, talvolta estesa, che insiste su un determinato territorio⁸. Per i motivi sopra esposti il PILpm appare un indicatore datato. Esso fotografa il territorio con un filtro soltanto economico e in termini esclusivamente “spaziali”. L’immagine che ne risulta non tiene conto degli altri fattori sopra menzionati, fornendo dunque un’immagine distorta, o quantomeno

parziale del reale livello (o dei livelli) di sviluppo socioeconomico di una regione. E tale immagine può avere una risposta solo finanziaria. Il successo o il fallimento della risposta finanziaria (cioè dei programmi operativi e dei fondi ad essi associati) viene valutato dall’UE in termini quantitativi come l’incremento del numero di progetti, delle attività commerciali, delle PMI, del PIL ecc. Su tali basi

Répartition par objectif

Les ressources disponibles s'élèvent à 308,041 milliards d'euros (en prix 2004) ou 347,410 milliards d'euros (en prix courants):

- 81,5% pour l'objectif convergence;
- 16% pour l'objectif compétitivité régionale et emploi;
- 2,5% pour l'objectif coopération territoriale européenne.



(*) Le programme «PEACE» vise à la consolidation du processus de paix en Irlande du Nord.

Fig. 4. Risorse finanziarie, ripartizione per Obiettivo (Fonte: European Union - Regional Policy, La politique de cohésion 2007-2013, Commentaires et textes officiels, 2007).

vengono poi presentati i dati nei documenti che trattano la politica regionale UE (UE, Regional Policy, *Cohesion Policy in the European Union*).

1.2. Evidenza empirica in Calabria e Andalusia

I risultati orientano la collocazione di una regio-

ne all'interno degli Obiettivi dei FS e il budget ad essa destinato. I budget raggiungono cifre considerevoli (Andalusia 2007-2013: 9,84 miliardi di euro, Calabria 2007-2013: 3 miliardi di euro). I risultati si prestano ad un utilizzo "politico" da parte dei *policy makers*, nel senso più deteriore del termine, cioè per ottenere fondi, alimentando un approccio solo quantitativo alla questione.

In soccorso al limite che tale indicatore mostra (il PILpm) interviene da un lato il programma ESPON⁹ e dall'altro l'ampio dibattito avviato sul PIQ (Prodotto Interno Qualità)¹⁰. I rapporti e le informazioni di ESPON, esposte anche in maniera aggregata grazie ad una continua mappatura (ormai disponibile anche in forma di serie storiche, DATABASE 2011), sono stati analizzati dalla geografia europea, avviando un dialogo con i *policy makers*, fornendo chiavi interpretative, idee, progetti. Alcuni contesti restano tuttavia esclusi da questa dinamica, relegando le decisioni ad un ambito tutto politico, economico e finanziario che non comunica con il mondo della ricerca. La geografia economica, utilizzando strumenti concettuali e metodologie avanzate, ha avviato, più di altre discipline, il confronto tra studiosi europei nel contesto ESPON, o comunque della progettazione europea, e favorisce per sua natura lo scambio multidisciplinare. Non solo geografi propriamente detti ma anche economisti, politologi, antropologi, sociologi, urbanisti, architetti, ingegneri, ecologisti e *stakeholders* di varia natura si confrontano sui temi del *territorial assessment* e delle *policies*, ciò che favorisce l'elaborazione e la valutazione critica di indicatori sempre più complessi, servendosi per questo di tool-GIS. Ma l'intelligibilità delle mappe presuppone una cultura geografico-economica non sempre diffusa.

All'interno della geografia economica europea è in corso un dibattito epistemologico tra chi spinge verso questi nuovi approcci e chi è legato ad un approccio più tradizionale. Le *"riflessioni, a volte molto critiche che la geografia economica italiana e internazionale ha condotto su se stessa nell'ultimo decennio, sui suoi approcci, metodi, programmi, strumenti; alla ricerca di continui modi, sempre diversi, con cui trasmettere un sapere antico e complesso, e allo stesso modo attuale tanto da essere capace, oggi, di sostenere le nuove professionalità che il mercato dell'occupazione domanda"* (Bencardino-Prezioso, 2006 Prefazione p. IX). La nuova geografia economica supera i paradigmi teorici del determinismo, del possibilismo e della metodologia quantitativa e decodifica le diverse forme di organizzazione territoriale analizzando anche i rapporti economici e sociali, le relazioni politico-istituzionali ricercando categorie adeguate. Del territorio è analizzata ogni sezione, in ogni direzione, valorizzandone la spazialità differenziata, aperta e dinamica, tenendo presente come obiettivo la pianificazione territoriale. L'osservazione dei luoghi, l'individuazione delle relazioni in cui si articola l'organizzazione del territorio l'analisi dei processi

di sviluppo e lo studio delle interconnessioni tra i fenomeni a scale diverse spingono la geografia economica a confrontarsi con altre materie, ad attrarre nel dibattito epistemologico studiosi provenienti da altri settori culturali e scientifici. *"Tutto questo perché la geografia economica ci accompagna su un terreno che non tutti sono in grado di possedere: la realtà dell'agire territoriale, indispensabile alla politica come all'economia, all'urbanistica come alla sociologia, alla programmazione come alla progettazione, (...) l'analisi e la pianificazione territoriale, il controllo delle scale geografiche, il governo delle relazioni tra globale e locale e della coesione sussidiaria, con modelli e soluzioni sostenibili e competitivi che consentono il permanere di identità economiche, sociali, culturali."* (Bencardino-Prezioso, *Geografia Economica*, 2006, Prefazione p. X). La geografia economica opera dunque una sintesi delle informazioni e delle metodologie, "personalizzando" la finanzia di progetto ed operando vicina al territorio sulla base di processi standardizzati a livello europeo dal punto di vista della qualità.

L'allineamento metodologico e operativo che i FS richiedono ha prodotto un effetto omologante su tutte le politiche e gli indirizzi europei in tema di coesione. I modelli quantitativi insiti nell'organizzazione dei FS hanno avuto un'estensione tale da diventare il modello globale per tutta l'UE. L'origine nordeuropea e anglofona degli strumenti impiegati che formano la "metodologia" dei FS ha prodotto effetti di omologazione (globalizzazione finanziaria) difficili da leggere e da rapportare alla geografia economica.

Già in materia di globalizzazione, vi è chi la identifica come una forma di neocolonialismo "mascherato" (Stiglitz, Sen, Rifkin, Chomsky¹¹), laddove impone modelli economici e poi sociali tipicamente occidentali, in particolare anglosassoni, approfittando della manodopera a basso costo e creando bisogni indotti in contesti locali impropri. Vi è invece chi la vede come un'opportunità di sviluppo e di entrata in un network più ampio (globale) di un contesto locale altrimenti isolato.

Una certa forma di globalizzazione è visibile anche nell'UE. L'organizzazione istituzionale, le dinamiche decisionali, la programmazione, ma soprattutto la misurazione dei risultati e la conseguente allocazione finanziaria appaiono d'impostazione tipicamente "nord-europea". I criteri di attribuzione dei fondi, di gestione e rendicontazione, di valutazione dei risultati sono (solo) quantitativi e ciò talvolta mal si concilia con la natura dell'intervento.

Si pensi, ad esempio, al dibattito in corso sul nuovo programma di ricerca "Horizon 2013-2020". Una parte della comunità scientifica spinge per l'alleggerimento delle procedure di gestione e



rendicontazione dei fondi europei, passando ad un approccio “*result-based*” e la stessa Corte dei Conti propone un margine di tolleranza sugli errori ampiamente inferiore al “*time-consuming*” delle ore/uomo dedicate dai funzionari UE al controllo. Alcune discipline di tipo umanistico (filosofia, storia, lettere antiche ecc.) ma anche alcune discipline teoriche (matematica, fisica teorica ecc.) si oppongono a tale approccio poiché una valutazione solo quantitativa dei risultati della ricerca appare impropria.

In tali contesti, soprattutto in alcune regioni dell’Europa del sud, vi è una resistenza concettuale all’approccio (solo) deterministico e quantitativo della programmazione. I fondi e i programmi europei non vengono visti come un’occasione di sviluppo, diretta espressione delle esigenze di un territorio in quanto generati da un processo “*bottom-up*”, ma vissuti come un corpo estraneo che arriva da Bruxelles. Tale visione è utile a chi invece ne vede solo il lato finanziario, e lo vede come un’occasione di arricchimento. Pertanto, non ha alcun interesse alla creazione del consenso attorno a questi strumenti.

In questo contesto la geografia economica può essere di aiuto realizzando una concettualizzazione geografica dei FS. Ripartendo dal territorio, la geografia economica può dialogare con “la domanda” che del territorio è protagonista, ne può individuare i bisogni ma può spingersi fino alle esigenze ed oltre, fino ai potenziali. La geografia economica può studiare i luoghi, le relazioni tra gli individui, tra i gruppi e tra i gruppi e la *governance*, e proporre un modello di sviluppo “partecipato”, per sua stessa natura sostenibile (chi proporrebbe soluzioni devastanti per i propri figli?).

In questa proposta già dall’inizio non ci sarebbero vuoti (relazionali, istituzionali, infrastrutturali ecc.). È dunque una proposta con una notevole implicazione politica, in cui la programmazione si identifica con le *policies* e le influenza, le condiziona, poiché il geografo può rimettere in contatto i cittadini della *πόλις* con il livello “macro”, quello della politica ai massimi livelli, quello della programmazione europea.

Qui si propone dunque un modello diverso, una concettualizzazione dei Fondi Strutturali innanzitutto geografica, un approccio olistico e multidisciplinare con radici nello studio del territorio. Un approccio critico¹².

Bibliografia

Applica, Iseri Europa, Wiiw (The Vienna Institute for Instrumental Economic Studies), *Financial implementation of Structu-*

- ralFunds, Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006, 2008, WP1: Coordination Analysis and Synthesis*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp1report.pdf
- Barca F., *An agenda for a reformed cohesion policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Bruxelles, Independent Report, 2009.
- Bencardino F., Prezioso M., *Geografia Economica*, Milano, 2006.
- Chomsky N., *Egemonia o sopravvivenza. I rischi del dominio globale americano*, Tropea Editore, Milano, 2005.
- Comunità Economica Europea, *Trattati di Roma*, Roma, 1957.
- Dematteis G., Janin Rivolin U., *Per una prospettiva sud-europea e italiana nel “prossimo SSSE - Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo”*, Torino, 2005.
- Eurispes, *‘Ndrangheta Holding Dossier*, 2008.
- European Commission, *Third Report on Economic and Social Cohesion*, Brussels, 2004.
- European Union, Regional Policy, *Cohesion policy in the European Union*, Brussels, Spring 2009.
- European Union, Regional Policy, *Cohesion Policy in the European Union, 27 Factsheets, one per Member State*, Brussels, Spring 2009.
- European Union, Regional Policy, *Cohesion Policy 2007-2013, National Strategic Reference Frameworks*, Belgium, 2007.
- European Union, Regional Policy, *La politique de cohésion 2007-2013, Commentaires et textes officiels*, 2007.
- European Union, Regional policy, *Spain Andalusia, operational Programme ‘Andalusia’* http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm.
- European Union, European Commission, Web Politica Regionale Inforegio http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_it.htm.
- Espon website: http://www.espon.eu/main/Menu_Programme.
- Hague C., *Lo sviluppo spaziale policentrico*, in “Presente e futuro dello schema di sviluppo dello spazio europeo”, Città di Castello (PG), 2005.
- Fontaine P., *L’Europa in 12 lezioni*, Comunità europea, Lussemburgo, 2003.
- Forgione F., *‘Ndrangheta: boss, luoghi e affari della mafia più potente al mondo: la relazione della Commissione parlamentare antimafia*, La Zisa, 2008.
- Gratteri N., Nicaso A., *Fratelli di Sangue*, Cosenza, Pellegrini, 2006.
- Rifkin J., *Economia all’idrogeno. La creazione del Worldwide Energy Web e la redistribuzione del potere sulla terra*, Mondadori, 2002.
- Sen A., *Etica ed economia*, Laterza, Bari, 2003.
- Stiglitz J., *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, Einaudi, 2002.
- Unión Europea, *Al servicio de las regiones. Política regional de la Unión Europea 2007-2011*, prefazione di Danuta Hübner, Commissaria europea per la Politica Regionale, Lussemburgo, 2008.
- Unione Europea, *Come funziona l’Unione Europea*, Comunità europea, Lussemburgo, 2003.
- Unione Europea, *Dichiarazione finale del Consiglio UE di Goteborg*, 2001.
- Unione Europea, *Dichiarazione finale del Consiglio UE di Lisbona*, 2009.
- Unione Europea, *Fatti e cifre chiave sull’Europa e gli europei*, 2011.
- Unione Europea, *Relazione della Commissione Europea, Investire nel futuro dell’Europa - Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Bruxelles, Novembre 2010.
- Unione Europea, *Regolamento CE 1080/2006 del 5 luglio 2006 (relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale)*, Bruxelles, 2006.
- Unione Europea, *Regolamento CE 1083/2006 dell’11 luglio 2006 (Disposizioni generali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, il Fondo Sociale Europeo e il Fondo di Coesione, “Regolamento Generale”*, Bruxelles, 2006.



Unione Europea, *Regolamento CE 1084/2006 del 11 luglio 2006 (relativo al Fondo di Coesione)*, Bruxelles, 2006.

Unione Europea, *Regolamento CE 1085/2006 del 17 luglio 2006 (relativo allo strumento di aiuto alla preadesione (IAP))*, Bruxelles, 2006.

Unione Europea, *Regolamento CE 1263/99 del 21 giugno 1999.*

Unione Europea, *Regolamento CE n. 1783/1999 del Parlamento europeo, del 12 luglio 1999, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale [Gazzetta ufficiale L 213 del 13.08.1999].*

Unione Europea, *Sintesi della Legislazione dell'UE*, http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/job_creation_measures/160015_it.htm, 2011.

Unione Europea, *Strategia di Lisbona (Atti del Consiglio Europeo di Lisbona)*, marzo 2000.

Unione Europea, Commissione Europea, Web CE, *Riformare il bilancio, cambiare l'Europa*, http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/article_5959_it.html, 2011.

Unione Europea, Commissione Europea, *Terzo Rapporto sulla coesione, COM(2004) 107 final*, Bruxelles, 2004.

Unioncamere, *Utilizzo dei fondi strutturali nella programmazione 2000-2006 e preparazione del nuovo periodo 2007-2013.*

Note

¹ Nel periodo di programmazione attuale (2007-2013) l'UE realizza il maggior investimento della sua storia nella politica di coesione: 347.410 milioni di euro, circa 50.000 milioni all'anno. (UE, *Al servizio de las regiones*, 2008).

² Nel 1993 ai FS viene abbinato il Fondo di Coesione (FdC), uno strumento finanziario dedicato ai grandi progetti per l'ambiente e per i trasporti, quali la costruzione di reti transeuropee (infrastrutture stradali e ferroviarie), e ai grandi progetti per l'efficienza energetica, le rinnovabili, l'intermodalità e la mobilità urbana. L'UE ha stanziato per il periodo 2000-2006 del FdC una dotazione globale di oltre 28.212 milioni di euro (prezzi 2004), così ripartita in funzione degli Stati membri beneficiari: Grecia 3.388, Spagna 12.357 (43,8% del totale FdC), Irlanda (fino al 2003) 584, Portogallo 3.388. Il FdC per i 10 SM di recente adesione per il periodo 2004-06 è così articolato: Rep. Ceca 936, Estonia 309, Cipro 54, Lituania 515, Lettonia 608, Ungheria 1.113, Malta 22, Polonia 4.178, Slovenia 188, Slovacchia 570. Impegni in milioni di euro – Prezzi 2004. (UE, Web Politica Regionale - Inforegio).

Il FdC dal 2007 non ha più un funzionamento indipendente ma opera nell'ambito dell'obiettivo "Convergenza". Gli SM che possono accedere al FdC nel periodo 2007 - 2013 sono: Bulgaria, Romania, Cipro, Estonia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovacchia e Slovenia. La Spagna, con un RNL pro capite inferiore alla media dell'UE a 15 SM, fruisce di un regime di sostegno transitorio dal FdC.

³ Il Prodotto Interno Lordo (*Gross Domestic Product - GDP*) 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.

⁴ Obiettivo "Convergenza": vi accedono le regioni con PILpm inferiore al 75% della media UE a 25. Interesse 84 regioni UE con una popolazione di 154 milioni di persone (30,8% del totale UE), nonché – su una base di esclusione progressiva (*phasing-out*) – altre 16 regioni con 16,4 milioni di abitanti che starebbero

in questo Obiettivo se l'indicatore fosse il PILpm dell'UE a 15 SM. "Convergenza" dispone di 282,8 miliardi, pari all'81,5% del budget dei FS: 199,3 miliardi per le 84 regioni di cui sopra, mentre 14 miliardi sono riservati alle regioni "phasing-out" e 69,5 miliardi al FdC, al quale accedono 14 SM (vedi nota 2) più la Spagna in regime di sostegno transitorio. Sono interessate all'Obiettivo Convergenza regioni situate in 18 SM. In Italia tali regioni sono: Campania, Puglia, Sicilia e Calabria. In Spagna sono: Galizia, Castilla-La Mancha, Extremadura e Andalusia.

Obiettivo "Competitività regionale e Occupazione": vi accedono le regioni non coperte dall'Obiettivo "Convergenza". Sono ammesse 168 regioni, con 314 milioni di abitanti (62,8% della popolazione UE). Tra di esse, 13 regioni, in cui vivono 19 milioni di abitanti, rappresentano le cosiddette aree di "phasing-in", oggetto di stanziamenti speciali in virtù del loro precedente status di regioni "Obiettivo 1" nella programmazione FS 2000-2006, ma che attualmente hanno un PILpm superiore al 75% del PILpm dell'UE a 15 (per l'Italia: la Sardegna). Il budget è 55 miliardi – dei quali 11,4 miliardi destinati alle regioni "phasing-in". Esso corrisponde a poco meno del 16% dello stanziamento totale. Appartengono a questo obiettivo regioni site in 19 SM. Obiettivo "Cooperazione territoriale europea". L'Obiettivo si suddivide in Cooperazione transfrontaliera, Cooperazione transnazionale volta a uno sviluppo territoriale integrato (Programma ESPON) e Cooperazione e scambio di esperienze a livello interregionale. Vi accedono le regioni europee a seconda della loro posizione geografica e della natura dell'intervento. La popolazione che vive nelle zone interessate corrisponde a 181,7 milioni (36,3% della popolazione UE), mentre tutte le regioni e tutti i cittadini dell'UE rientrano in uno dei 13 ambiti attuali di cooperazione transnazionale. 8,7 miliardi (2,5% del totale FS) sono disponibili per questo obiettivo, ripartiti come segue: 6,44 miliardi per la cooperazione transfrontaliera, 1,83 miliardi per l'elemento transnazionale e 445 milioni per la cooperazione interregionale. Interreg, Interact, Urbact e Orate sono programmi cofinanziati tramite l'Obiettivo "Cooperazione territoriale europea".

⁵ "L'UE e le sue istituzioni intervengono soltanto se e nella misura in cui l'azione europea è più efficace di quella nazionale o locale" (Fontaine, 2003, p. 6).

⁶ Lo SM collabora con l'UE alla pianificazione politica dell'azione di sviluppo regionale ma conserva a livello locale la realizzazione dei progetti e la gestione dei fondi. "Nella pratica mettere insieme le sovranità significa che gli SM delegano alcuni dei loro poteri decisionali alle istituzioni europee da loro stessi create in modo che le decisioni su questioni specifiche di interesse comune possano essere prese democraticamente al livello europeo" (UE, Come funziona l'UE, 2003).

⁷ Il metodo di coordinamento aperto è stato definito quale strumento della strategia di Lisbona (2000). Esso fornisce un nuovo quadro di cooperazione tra gli SM per far convergere le politiche nazionali al fine di realizzare certi obiettivi comuni. Contestualmente a questo metodo intergovernativo gli SM sono valutati da altri SM («peer pressure») e la Commissione si limita a svolgere un ruolo di sorveglianza. Tale metodo funziona in ambiti che rientrano nella competenza degli SM quali l'occupazione, la protezione sociale, l'inclusione sociale, l'istruzione, la gioventù e la formazione e si basa essenzialmente su: identificazione e definizione congiunta di obiettivi da raggiungere (adottati dal Consiglio); strumenti di misura definiti congiuntamente (statistiche, indicatori, linee guida); *benchmarking* vale a dire l'analisi comparativa dei risultati degli Stati membri e lo scambio di pratiche ottimali (sorveglianza effettuata dalla Commissione). (UE, web EurLex, Glossario, 2011)

⁸ Nei momenti di crisi finanziaria ed economica come quello attuale emerge la distribuzione disomogenea della ricchezza. Si pensi alla crisi del mercato immobiliare spagnolo, a sua volta



sorgente della crisi del credito e dei mutui in USA, all'insolvenza diffusa, alla regolamentazione insufficiente e al fallimento delle grandi imprese finanziarie. I piccoli risparmiatori, talvolta fortemente indebitati con mutui a forte rischio insolvenza (*subprime*) non riescono a far fronte alle rate. Le banche e gli enti finanziatori cartolarizzano il debito e lo distribuiscono sui correntisti. I grandi investitori speculano sulla necessità di liquidità delle banche e degli enti finanziatori. Gli Stati abbassano il tasso di interesse e immettono denaro fresco nel mercato. In tali casi il PILpm appare del tutto inadeguato a identificare il livello di sviluppo socioeconomico di una regione o addirittura di un paese.

⁹ Nell'ambito dell'Obiettivo "Cooperazione territoriale europea", Cooperazione transnazionale volta a uno sviluppo territoriale integrato, Interreg IV finanzia il Programma ESPON 2013 – *European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*. ESPON è un programma di ricerca europea finalizzato a fornire ai *policy makers* dell'UE, dei governi e degli enti locali europei dati, strumenti, metodologie sullo sviluppo socioeconomico dei territori europei (*territorial assessment*) al fine di elaborare politiche orientate alla coesione territoriale. Il budget del programma ESPON nel settennato 2007-2013 è di 47 miliardi di €, co-finanziato al 75% dal FESR, mentre il resto è finanziato dai 31 paesi partecipanti, di cui 27 sono SM dell'UE e 4 non lo sono (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera). La mission di ESPON 2013 è di "*Support policy development in relation to the aim of territorial cohesion and a harmonious development of the European territory by (1) providing comparable information, evidence, analyses and scenarios on territorial dynamics and (2) revealing territorial capital and potentials for development of regions and larger territories contributing to European competitiveness, territorial cooperation and*

a sustainable and balanced development". (ESPON web 2011).

¹⁰ Il PIQ, promosso da Symbola e Unioncamere, si inserisce nel dibattito internazionale sui nuovi indicatori di performance, dibattito (...) orientato alla ricerca di nuovi strumenti complementari o alternativi al PIL in grado di valutare aspetti non direttamente collegabili alla produzione. Il PIQ non segue i filoni di analisi legati ai temi della felicità e del benessere, quindi non ha come obiettivo quello di produrre un indicatore in grado di misurare il benessere o la felicità di un sistema economico ma piuttosto di evidenziare i progressi nella produzione di un valore aggiunto di qualità, ingrediente indispensabile per assicurare non solo il benessere attuale, ma anche quello delle generazioni future.

Obiettivo del PIQ è (...) misurare il posizionamento e (...) le performance di un Paese o di un settore di attività rispetto al parametro della qualità. Il PIQ è (...) la risultante della sommatoria delle quote percentuali di qualità, in ciascun settore di attività previsto dalla contabilità nazionale, moltiplicate per il rispettivo valore aggiunto. Questa quota di qualità non si traduce in un sintetico numero puro, ma in un valore monetario, in euro correnti, delle produzioni di beni e servizi di qualità. (Symbola web 2011).

¹¹ Joseph Stiglitz, Premio Nobel statunitense per l'economia: *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino, 2002; Amartya Sen, Premio Nobel indiano per l'economia nel 1998: *Etica ed economia*, Bari, Laterza, 2003; Jeremy Rifkin, politologo: *Economia all'idrogeno. La creazione del Worldwide Energy Web e la redistribuzione del potere sulla terra*, Mondadori, 2002; Noam Chomsky, professore emerito al MIT: *Egemonia o sopravvivenza. I rischi del dominio globale americano*, Milano, Tropea Editore, 2005.

¹² Da κρίνω: distinguo, valuto, scelgo.